Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban



Szerkesztette **Kovách Imre**

Társadalomtudományi Kutatóközpont
Argumentum Kiadó

Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban

Szerkesztette
Kovách Imre

Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban

Szerkesztette
Kovách Imre

Argumentum

Társadalomtudományi Kutatóközpont tk

Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban, 2020
Szerkesztette: Kovách Imre
Lektorok: Csurgó Bernadett, Megyesi Boldizsár, P.Tóth Tamás
Olvasószerkesztő: P.Tóth Tamás
Kötettervezés, borító és tördelés: Kovács Mariann
Betűtípus: Montserrat
Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont, Argumentum
A kötet az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt támogatásával készült.
ISBN 978-963-418-035-7

Tartalom

7 Előszó

9 Társadalmi egyenlőtlenségek és társadalmi integráció

11 Társadalmi integráció és társadalmi rétegződés
Huszár Ákos, Kovách Imre, Kristóf Luca, Szabó Andrea

45 Struktúra és cselekvés
A politikai integráció mechanizmusai
Gerő Márton, Szabó Andrea

83 Redisztribúció és társadalmi integráció
Balogh Karolina, Czibere Ibolya, Kovách Imre,
Nemes-Zámbó Gabriella

135 Kormányzás és integráció

137 A kormányzás területi (közép) szintjének integrációs szerepe
Pálné Kovács Ilona

167 Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja
Tamás Veronika

195 A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció
Gerő Márton, Kerényi Szabina

231 Integrációs rendszerek

233 Rugalmasság biztonság nélkül
Munkaerőpiaci integrációs mechanizmusok Magyarországon a 2010-es években
Illéssy Miklós, Huszár Ákos, Csizmadia Péter

267 Társadalmi integráció, egészség, egészségügy
Kollányi Zsófia

309 A részek és az egész

311 Közeli távolság
Magyarország és a határon túli magyarok viszonyairól
Bárdi Nándor

371 Kontextus vagy kontaktus?
Előítélet-rendszerek és migrációs tapasztalatok
Papp Z. Attila, Zsigmond Csilla

411 Absztraktok
421 A kötet szerzői
423 Abstracts
431 The authors

Szerkesztői előszó

A kötet ugyanannak a többéves kutatási programnak[1] a keretében készült, amelynek az eredményeképpen, ezzel a kiadványunkkal egyidőben szintén megjelentetünk egy tanulmánykötetet a mobilitásról és az integrációról.[2] A jelen kötet tanulmányait a magyar társadalmat integráló/dezintegráló mechanizmusok elemzése köti össze, és bár a szövegek közötti kapcsolódás nem közvetlen, de a kérdés- és témakör azonossága reményeink szerint mégiscsak olyan egységes munkát eredményezett, amely elsőként közöl tematikailag egységes elemzéseket a társadalmunkat integráló mechanizmusokról. A tanulmányok a rendszerintegráció, társadalmi integráció és személyközi integráció szintjein elemzik az integrációs mechanizmusok működését és annak hatásait. Integrációs mechanizmusoknak tekintik azokat az intézményi, csoportos esetleg egyéni cselekvéseket, beállítódásokat, képzeteket, értékeket és normákat, amelyek létrehozzák, javítják, lehetővé teszik az integráció szereplőinek együttműködését, növelik az összetartozás érzetét, csökkentik vagy megelőzik az integrációval kapcsolatos kommunikáció zavarainak és a konfliktusok kialakulásának lehetőségét vagy elmélyülését. A társadalmi egyenlőtlenségekkel foglalkozó blokk első két tanulmánya amellett, hogy megkerülhetetlen jelentőségű kutatási eredményeket ad közre a rétegződés és integráció kapcsolatáról és a politikai integrációról, az integrációs mechanizmusok fogalmának az értelmezéséhez történő elméleti igényű hozzájárulást is felvállalja. A harmadik szöveg a redisztribúciós mechanizmusok integratív és sajnálatos módon dezintegratív következményeit mutatja be nagyrészt új és korábban

1 MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt a Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológiai Intézet, Politikatudomány Intézet, Kisebbségkutató Intézet, Gyerekesély-kutató Csoport), Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont (Regionális Kutatások Intézete, Közgazdaság-tudományi Intézet), Debreceni Egyetem, Bölcsészettudományi kar, Politikatudományi és Szociológiai Intézet, ELTE Társadalomtudományi Kar, Szociális Munka Tanszék részvételével.

2 Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum.

hiányzó adatok értelmezésén keresztül. A kormányzás integrációs lehetőségeiről és következményeiről szóló rész a középszintű és a helyi kormányzási szintek, valamint a civil társadalom szervezeteinek működéséről közöl javarészt teljesen új szemléletű és információs bázisú elemzéseket. A munkaerőpiac és az egészügyi rendszer integrációs funkcióinak az elsődlegesen fontos és kiemelkedően sikeres elemzéseit a Magyarország és a határon túli magyarok kapcsolatát, együttműködését bemutató nagyszerű összefoglaló mű, illetve az előítélet és migrációs tapasztalat kölcsönhatásait leíró munka követi. A kötet szerkesztője tudatában van annak, hogy a társadalmi integrációról való tudásunk szintézise a következő munkánk feladata, ugyanakkor abban is biztos, hogy az olvasó alapvető fontosságú szövegeket talál ebben a kötetben, amelyek teljességgel új megközelítésekkel és módszerekkel járulnak hozzá jelentősen a jelenkori magyar társadalom ismeretéhez.

A szerkesztő a szerzők nevében is köszöni P. Tóth Tamásnak a kötet olvasószerkesztőjének és lektorának, továbbá Csurgó Bernadettnek és Megyesi Boldizsárnak a kötet lektorainak szinte társszerzői jelentőségű munkáját; a tördelést, a kötettervezést, a borítót alkotó Kovács Mariann-nak, aki már a jelen kötetünket megelőző kiadványainkat is gondozta, a túlbecsülhetetlen szervezőmunkát vállaló Kocsis Veronikának és a pénzügyi adminisztrációt végző Hős-Sztojka Enikőnek a segítségét és hozzájárulását a kötet elkészítéséhez.

Budapest, 2020 őszén

A szerkesztő

Társadalmi egyenlőtlenségek és társadalmi integráció

Társadalmi integráció és társadalmi rétegződés

Huszár Ákos
Kovách Imre
Kristóf Luca
Szabó Andrea

Tanulmányunk[1] fő kérdése, hogy az egyének társadalmi integrációja miként és hogyan függ össze a társadalmi egyenlőtlenségek rendszerében elfoglalt helyükkel és milyen integrációs mechanizmusok segítik elő, vagy éppen kényszerítik ki a társadalmi pozíció és az integráltság kölcsönhatásait. A következőkben először a kérdésfeltevésünket, majd az általunk használt adatbázist mutatjuk be, ezután térünk rá az eredményeinkre.

Egyenlőtlenség és társadalmi integráció

A társadalmi struktúra-, illetve rétegződéskutatás klasszikus elméleteiben a társadalmilag fontos javak eloszlása többnyire összekapcsolódik a társadalmi integráció kérdésköreivel. *Marx* számára a kapitalista társadalmak osztályszerkezete és egyenlőtlenségi szerkezete azon társadalmi konfliktusok miatt volt esszenciális, amelyek potenciálisan a *kapitalizmus (integratív rendszereinek) összeomlásához* vezetnek (Marx–Engels 1959). A *weberi* elméletben hangsúlyos kérdés, hogy a társadalmi struktúrában elfoglalt pozíció mennyiben lehet alapja a *közösségi érintkezésnek, illetve a közös politikai cselekvésnek* és ez miként érintheti a *legitim rend érvényességét* (Weber 1987, 2009). A társadalom *normatív integrációját hangsúlyozó funkcionalista* hagyomány követői szisztematikusan igyekeznek feltárni azokat a strukturális, rétegződési okokat is, amelyek a társadalom normatív integrációját veszélyeztetik (Parsons 1949, 1970).

A társadalomszerkezetben elfoglalt hely, illetve társadalmi integráció összefüggéseit talán *Robert Merton* (1949 [1980]) fogalmazta meg a leghatásosabban, aki Durkheim anómia fogalmát újraértelmezve a társadalmilag kijelölt kulturális célok, valamint az intézményesen rendelkezésre álló eszközök (normák, szabá-

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

lyok és azok ellenőrzései) alapján különböztette meg az egyéni alkalmazkodás különböző típusait és azok jelenlétét a társadalomszerkezet különböző szegmenseiben. Merton szerint a társadalom által elfogadott normákhoz, értékítéletekhez történő alkalmazkodásnak eltérő formái lehetnek, a *teljes konformitástól a lázadásig*. Ha egy társadalomban mindenki maximálisan elfogadja a normákat, akkor minden változás, minden fejlődés leáll; a teljes lázadás pedig anarchiához vezet. A stabil társadalmakban a leggyakoribb a *konformitásnak* tekintett alkalmazkodástípus, amelyik elfogadja a kulturális célokat és az intézményes eszközöket egyaránt. A többi mertoni típus a társadalmi integráció valamilyen zavarát jelzi. Az *újítók* elfogadják a kulturálisan meghatározott, normatív célokat, viszont a rendelkezésre álló intézményes eszközöket már nem. A *ritualisták* viszont a célokat kérdőjelezik meg, miközben ragaszkodnak az intézményes eszközökhöz. A *visszahúzódók* elutasítják a kulturális célokat és az eszközöket egyaránt, míg a *lázadók* is megkérdőjelezik a célokat és az eszközöket, de tevékenyen törekszenek a megváltoztatásukra.

Tömegesen akkor jelenik meg egy társadalomban a deviáns viselkedés, amikor a kulturális értékrendszer privilegizál, az *egész lakosságra egyaránt* érvényes sikercélokat emel ki, ugyanakkor a társadalmi struktúra merevsége és a tömeges mobilitás hiánya *ugyanezen lakosság tekintélyes hányada* számára korlátozza vagy teljesen elzárja a célok eléréséhez megengedett és helyeselt eszközök használatát (Merton 1980:74). Az anyagi javaktól való elzárás például, aminek a szegénység és az anyagi sikertelenség a megjelenési formája, tipikusan devianciához és normazavarokhoz vezethet.

Ennek a tanulmánynak az elsődleges kérdése az, hogy a társadalom különböző csoportjai miként és minek a következtében integrálódnak a magyar társadalomba és milyen integrációs mechanizmusok segítik elő vagy éppen gátolják a különböző társadalmi helyzetűek integrációját. A kulturális célok eléréséhez rendelt intézményes eszközök a társadalmi integráció több egymástól eltérő dimenzióján keresztül megjelennek (vö. Dupcsik–Szabari 2015, Kovách et al. 2017), amelyek a dezintegráció különböző fajtáiról tájékoztatnak. A lehetséges dimenziók közül négyet vizsgálunk: a politikai részvételt, valamint a gyenge kötések számát, azaz a nexusdiverzitást, a társadalmi kirekesztődés érzékelését és a normakövetést.

A részvételnek, a gyenge kötések számának, a kirekesztődés érzetének, valamint a normakövetésnek a kiválasztása lehetővé teszi a mertoni inspiráció adaptálását, ugyanakkor annak egyfajta kiszélesítését is az integráció és annak mechanizmusai kutatásakor. Merton világossá tette, hogy a kulturális célokhoz történő alkalmazkodás legfontosabb eszköze a *normakövetés*. Ha elfogadjuk a társadalmi normákat, valamennyire beilleszkedünk az adott társadalomba, akkor

a deviancia (és a dezintegráltság) valamelyest enyhülhet. A *személyes kapcsolati háló* segít a társadalmi normák megismerésében, elősegíti az adaptációt. Minél szélesebb ez a kapcsolatrendszer, annál organikusabb, egyszerűbb a társadalmi normákkal összefüggő szabályok, ellenőrzési mechanizmusok elfogadása vagy legalább belátása. A kapcsolati háló beszűkülése együtt járhat az elmagányosodással, a társadalmi elszigetelődéssel, végső soron a társadalmi kirekesztődés felerősödésével. A lázadás mint a kulturális célok és az intézményesen rendelkezésre álló eszközök tevékeny megváltoztatására irányuló cselekvés Merton szerint elsősorban *aktív politikai részvételt* „szervezett politikai cselekvést" jelent. Ezért az általunk használt egyik dimenzió éppen ezt vizsgálja. A negyedik dimenzió a *kirekesztődés érzete*, amelyet úgy értelmeztünk, mint a deviancia társadalmi megjelenési formáját, amikor az egyén úgy érzi, hogy attól függetlenül, hogy a társadalmi normákat elfogadja-e vagy sem, alkalmazkodik-e a kulturális célokhoz vagy sem, származása vagy materiális/financiális, kulturális és szimbolikus tőkehátrányai miatt a társadalmi integráció mechanizmusai marginalizálják. Anélkül, hogy a társadalom hatékonyan működtetné a normákat ellenőrző intézményeit, ezeket az embereket magára hagyja és elzárja az előrejutás intézményes csatornáitól.

Kutatássorozatunkban a társadalmi integrációs folyamatok három szintjét különböztettük meg (Kovách et al. 2012, Kovách 2017, Gerő et al. 2020), úgymint rendszerintegráció, társadalmi integráció és személyközi integráció. *A személyközi integráció* azt vizsgálja, hogy miként érzik magukat a szűken értelmezett életvilágukban az emberek (Albert–Dávid 2012:343). A *társadalmi integráció* azokat a módozatokat, cselekvéseket és eszközöket jelenti, amelyeken keresztül a társadalom tagjai egymásra hatnak, kapcsolatot tartanak, megerősítik és elfogadják összetartozásukat egy közösségen belül (Kovách–Kristóf 2012:30). Végül *rendszerintegrációnak* azokat a politikai és társadalmi cselekvéseket, aktivitásokat, beállítódásokat és normákat tekintjük, amelyek növelik a társadalmi és politikai kohéziót, valamint csökkentik a kommunikációs zavarok vagy a politikai és társadalmi konfliktusok kialakulásának esélyét és egyben elősegítik a politikai rendszer diffúz legitimációjának kialakulását (Szabó–Oross 2016, Gerő–Szabó 2020). Ezek a fogalmak ugyanakkor ideáltipikus jellegűek (Dupcsik–Szabari 2015), empirikus szinten igen nehezen megragadhatóak. Épp ezért döntöttünk úgy, hogy kísérletet teszünk mindhárom integrációs szint varázstalanítására, és a lehető legelemibb szintű változókkal, változócsoportokkal operacionalizálni, azaz mérhetővé tenni azokat (Kovách et al. 2016, 2017).

A rendszer, a társadalmi és a személyközi integráció teoretikusan is összefüggenek egymással (lásd Kovách et al. 2012, Kovách 2017, Gerő et al. 2020), de

a három szintet kifejező dimenziók megtalálása nem könnyű feladat. Ennek a dilemmának a megválaszolására Kovách (2017:10–11) az integrációs területek és az integráció tartalma kifejezéseket ajánlja, azaz, annak a kutatását, hogy az egyes integrációs mechanizmusokhoz milyen integrációs területek tartoznak és azok milyen tartalommal bírnak.

A *rendszerintegráció* szintjét a politikai alrendszerrel összefüggő mechanizmusok és tudások, az intézmények, valamint legalább részben a normák és értékek fedik le. A politikai értékek és annak differenciálódása, az értékvilág ugyanis tárgya a politikai kultúrának és a politikai szocializációs szakirodalomnak egyaránt.

A *társadalmi integrációhoz* tartoznak a redisztribúciós mechanizmusok, amelyek a társadalom különböző rétegei között újraosztják a rendelkezésre álló forrásokat (Czibere et al. 2017, Csanádi 2020). Nyilvánvaló a térbeliségnek, a lokalitásnak, másként a területi integrációnak a társadalmi integrációhoz tartozása is (Csurgó et al. 2017), amelynek a Kovách-féle értelmezés alapján a hagyományos foglalkozási alapú rétegződés problematikája is a része. Az integrációs modell és a korábban használt, elsősorban foglalkozásalapú modellek összehasonlításának egyik eredménye az volt, hogy az integrációs modell használata jelentős módon bővíti a magyar társadalom valós tagozódásával kapcsolatos ismereteket, azokat új szempontokkal egészíti ki (Kovách et al. 2016). A kutatási eredmények azt támasztották alá, hogy a foglalkozásra építő csoportosítások (például a munkajelleg csoportok) csak korlátozottan képesek megragadni azokat a társadalmi különbségeket, amelyeket az integrációs modell megjelenít. Az integrációs modell és a korábban alkalmazott rétegsémák (munkajelleg csoportok, státuszcsoportok, látens osztálymodell Kovách et al. 2018) között nincs erős statisztikai kapcsolat. Az integrációs modell mást is mér és értelmez, mint a korábban használt csoportosítások. Hajdu és Megyesi tanulmányukban (2017) pedig arra a következtetésre jutottak, hogy az integrációs modellek létrehozásába bevont társadalmitőke-változók (így a kapcsolatok, a bizalom és a részvétel) is alkalmasak a hagyományos modellekkel leírt rétegződési és strukturális egyenlőtlenségek megjelenítésére. Azt is jelezték, hogy a társadalmi tőke mértéke és a társadalmi integráltság egyéb indikátorai (szubjektív társadalmi kirekesztettség, szubjektív társadalmi fontosság, normakövetés, munkaintenzitás) között pozitív összefüggés mutatható ki. Ebből arra következtettek, hogy az ezen indikátorok szerinti integráltság magasabb szintű társadalmi tőkével jár együtt (Hajdu–Megyesi 2017:174).

Kovách és munkatársai mindezek alapján azt állítják, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek kutatásakor elkerülhetetlen az integrációra vonatkozó információk figyelembevétele, mindamellett a korábbi modellek és foglalkozásalapú rétegződéssémák is rendelkezhetnek magyarázó erővel. Érvényességi tesztjeik alapján

arra a következtetésre jutottak, hogy a munkajelleg csoportok, a normatív-funkcionalista modell és a státuszcsoportok inkább a társadalmi státuszhoz kapcsolódó objektív tényezőkkel mutatnak erősebb összefüggést, míg az integrációs modell jobban magyarázza a szubjektív tényezőket (Kovách et al. 2017, 2018:33), ugyanakkor az integrációs modell képes megmagyarázni a foglalkozási besoroláson alapuló munkajelleg csoportok és a normatív-funkcionalista modell által megjelenített rétegződési különbségek jelentős részét is. A társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálatának legjobb módjaként a multi-modellálást, a különböző modellek együttes használatát, de legalább a különböző *modellek kontroll lehetőségeinek* a felhasználását ajánlják az integrációs modell alapján végzett elemzések értelmezéséhez. Az integrációs modell ugyanakkor egy sor olyan társadalmi jellemzőt is magában foglal, amelyek reflektálnak a magyar társadalom jelenkori változásaira. Az újraértelmezett fogyasztás, a kapcsolatok, a szubjektív mutatók, a politikai részvétel, az értékek és normák, a bizalom mutatói mind beépültek az integrációs modellbe. A hagyományos rétegződésmodellek és -sémák nem tartalmazzák az előbbiekben felsorolt társadalmi jellemzőket. Az integrációs modell, létrehozói szerint, sokoldalúan jeleníti meg a társadalom felső és alsó csoportjainak jellemzőit és minden más modellnél érthetőbbé teszi a középrétegek differenciálódását előidéző folyamatokat és társadalmi mechanizmusokat.

A *személyközi integrációhoz* mindenekelőtt a társadalmi kapcsolatok és bizonyos aspektusaikból a normák és értékek tartoznak, mint olyan keretrendszerhez, amely alapján megközelítettük az integrációt empirikusan megragadó dimenziókat. A 2015-ös kutatás során, majd annak 2018-as megismétlésekor is arra törekedtünk, hogy minden integrációs szintet legalább két, de inkább három változóegyüttessel mérjünk. A változók az adott integrációs mechanizmus legfontosabb területeit ragadták meg. Az egyes integrációs szintek konkrét mérési módszerét, a mérőeszközöket az Adatok és módszerek című fejezetben mutatjuk be.

Egyfelől azt feltételezzük tehát, hogy a társadalmi integrációnak különböző dimenziói vannak, másfelől viszont azt is, hogy *az integrációhoz és a dezintegrációhoz* kapcsolódó problémák a társadalomszerkezet különböző szegmenseiben eltérő módon, illetve különböző mértékben jelentkeznek. Ennek az elemzését a következőkben a társadalomszerkezet normatív-funkcionalista modellje alapján végezzük el (Huszár 2013a-c, 2016). A Kovách és munkatársai (2018) által javasoltaknak megfelelően az integrációs közelítésmód szerint kapott eredményeket a hagyományos foglalkozásalapú modell segítségével értelmezzük és mutatjuk be, fenntartva azt a megállapításunkat is, hogy az integrációs modell magában foglalja a foglalkozásalapú egyenlőtlenségek *lényegi elemeit* is.

Adatok és módszerek

2018 őszén 2700 fős, a magyar felnőtt népességre reprezentatív felmérést készítettünk a Závecz Research közreműködésével.[2] Az adatfelvétel lehetőséget teremtett arra, hogy vizsgálhassuk az integráció és a társadalmi rétegződés kapcsolatát. Korábbi kutatásainkban elméleti (Kovách–Kristóf–Szabó 2015) és empirikus szinten (Kovách–Kristóf–Szabó 2017) is foglalkoztunk e kérdéskörrel, arra azonban most teszünk először kísérletet, hogy az integrációs csoportokat létrehozó dimenziók és a rétegződés viszonyát elemezzük.

Az integrációs modell létrehozása látens osztályelemzés segítségével történt (Kovách et al. 2016, Kovách et al. 2017). A fentebb jelzett három integrációs szint: a rendszerintegráció, a társadalmi integráció és a személyközi integráció, amiket különböző változókkal és változócsoportokkal mértük (részletesen lásd Gerő et al. 2020).

A jelen tanulmányunkban két integrációs mechanizmusból választottunk ki *négy csoportképző dimenziót: a rendszerintegrációban szerepet játszó politikai részvételt és a normakövetést (normaelfogadást), valamint a személyközi integráció két aspektusát, a gyenge kötések számát, azaz a nexusdiverzitást és a szubjektív kirekesztettség észlelését*. Mind a négy dimenzió vagy manifeszt vagy látens módon része a mertoni devianciaelméletnek. Ahogy a felsorolásból kitűnik, a társadalmi integráció szintjéből jelen elemzésünkbe nem emeltünk be külön változót. Ennek oka, hogy ebben az integrációs szintben eleve megtalálható a munkaerőpiaci aktivitás, amely szorosan összefügg a jelenlegi elemzésünkbe a kontrollfunkció miatt bevont normatív-funkcionalista modellel.

A *normakövetést (a normaszegés elutasítását*) a *World Values Survey* kérdőíve alapján négy kérdéssel rögzítettük. Arra kértük a kérdezetteket, hogy egy 11 fokú skálán jelöljék meg, mennyire tartanak megengedhetőnek bizonyos normaszegéseket.[3] A változót átkódoltuk aszerint, hogy a kérdezett megengedi, vagy pedig teljesen elutasítja az adott normaszegést. A négy válasz felhasználásával főkomponens készült. A pozitív értékek a normaszegés elfogadását, a negatív értékek az elutasítását jelzik.

A *politikai részvételt* háromkategóriás változóval ragadtuk meg (Kovách et al. 2016). A kérdezett politikailag passzív akkor, ha semmilyen módon nem került kapcsolatba a közélettel (54%). Csak választó, ha kizárólag az országgyűlési válasz-

2 A kutatás az MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projektjének a keretében készült.

3 (A) pénzt adni a rendőrnek, hogy elkerülje a büntetést; (B) közterületen szemetelni; (C) nem kérni számlát, hogy kevesebbet kelljen fizetni; (D) megtartani a bolti pénztárostól vagy a pincértől visszakapott pénzt annak ellenére, hogy tudja, többet kapott a visszajárónál.

tásokon vesz részt (28%) és aktív, ha a kérdőívben felsorolt nyolc politikai részvételi mód közül legalább egyben érintett volt a kérdezést megelőző egy évben (18%).

A *gyenge kötések* számát úgy határoztuk meg, mint a kérdőívben felsorolt 21 foglalkozási kategória[4] a kérdezettek által ismertek személyek száma (átlag 11,16).

A *szubjektív társadalmi kirekesztettség* egy komplex mutató. A kérdezetteknek négy állításról kellett megmondaniuk, hogy mennyire értenek velük egyet egy ötfokú Likert-skálán. Az állítások a következők voltak:

- „*Úgy érzem, hogy kitaszít a társadalom*" (átlag: 1,82).
- „*Az élet olyan bonyolulttá vált, hogy alig találom az utam*" (átlag: 2,06).
- „*Úgy érzem, hogy az emberek, akikkel találkozom, nem ismerik fel az értékét annak, amit csinálok*" (átlag:2,06).
- „*Néhány ember lenéz engem a munkám miatt, vagy azért, mert nem dolgozom*" (átlag: 1,90).

A szubjektív társadalmi kirekesztettség mutatója a négy válasz átlaga (Kovách et al. 2016, 2017). Minél magasabb a változó értéke, annál inkább érzi magát kirekesztettnek a kérdezett.

A *normatív-funkcionalista osztálymodell* – a hagyományos foglalkozási osztálymodellekhez nagyon hasonló módon – az egyének gazdasági aktivitása, foglalkozása, illetve egyéb munkaerőpiaci jellemzői alapján osztályozza a társadalom tagjait (Huszár 2013a–c, 2016). Amíg a hagyományos osztálymodellek a munkaerőpiactól ideiglenesen vagy tartósan távol lévőket korábbi foglalkozásuk, illetve munkaerőpiaci jellemzőik alapján illesztik be a modellbe, addig a normatív-funkcionalista modell ezt a jelenlegi gazdasági aktivitás alapján végzi el. A modell sajátossága továbbá, hogy a többi foglalkozási modelltől eltérően önálló csoportként kezeli a vállalkozókat. A normatív-funkcionalista modell kialakítása során a 2011-es népszámlálásban alkalmazott kategorizálásra támaszkodtunk, az adatbázisunk mintanagysága miatt azonban az eredeti modell kategóriáit 11 csoportba vontuk össze (1. számú ábra).

4 a) középiskolai tanárt, b) sofőrt, c) számítástechnikust, informatikust, d) adószakértőt, könyvelőt, e) polgármester, önkormányzati képviselőt, f) víz-gáz szerelőt, g) autószerelőt, h) ügyvédet, i) pincért, j) mérnököt, k) vállalatvezetőt, igazgatót, l) bolti eladót, m) újságírót, n) színészt, zenészt, énekest, o) sebészt, p) adminisztrátort, q) ápolót, r) főiskolai, egyetemi oktatót, kutatót, s) segédmunkást, t) mezőgazdasági egyéni gazdálkodót (parasztgazdát), u) biztonsági őrt.

1. ábra
Normatív-funkcionalista osztálymodell megoszlása (%) 2015, 2018



Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt

Eredmények

Integrációs dimenziók és a normatív-funkcionalista osztálymodell

A 2–5. számú ábrákon az integrációs modell általunk kiemelt négy dimenziójának az átlagait mutatjuk be a normatív-funkcionalista csoportok, tehát egy hagyományos foglalkozási besoroláson alapuló rétegződési modell szerint. Fontos utalnunk arra, hogy a *rétegződés és az integráció összefüggésére alapvető hatása lehet annak, hogy maga a rétegszerkezet is változott*. A három év különbséggel készített adatfelvételek eredményei ezt jól jelzik. A foglalkoztatottság jelentős bővülésével párhuzamosan számottevően csökkent az inaktív csoportokhoz tartozók aránya, a foglalkoztatottaké viszont nagyobb lett (1. számú ábra).

A 2. számú ábrán a gyenge kötések megoszlását láthatjuk, vagyis azt, hogy a 21 felsorolt foglalkozás közül a megkérdezettek hányból ismertek személyeket. A teljes listában ennek az átlaga 2015-ben 8,5, 2018-ban 11,2 volt.

A foglalkozási csoportok között a következő módon oszlottak meg a gyenge kötések: 2015-ben az átlag felett találtuk a sorrendben a vezetőket és értelmiségeiket (12,2 kötés); a vállalkozókat (11,1); a nyugdíjas vezetőket és értelmiségieket (9,9); az egyéb szellemi foglalkozásúakat (9,6) és a szakmunkásokat (9,1). A gyenge kötések átlagos számát leginkább a munkanélküliek (8,3) közelítették meg, az

2. ábra
Gyenge kötések száma foglalkozási csoportonként 2015, 2018

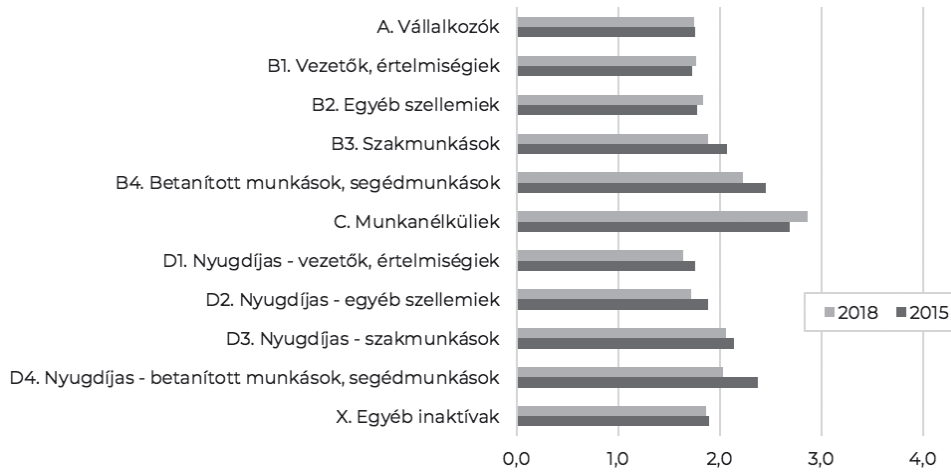


Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

átlag alatt helyezkedtek el a betanított és segédmunkások (7,9); az egyéb inaktívak (7,8); valamint a nyugdíjas vezetők és értelmiségieken kívül az összes többi nyugdíjas csoport (7,1; 6,5; 5,8). Mivel a gyenge kötések meglétét elsősorban a munkamegosztásban elfoglalt hellyel köti össze a szakirodalom, így nem meglepő, hogy a *nyugdíjasoknak és az inaktívaknak kevesebb* van ezekből. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy *a vezetők és értelmiségiek gyenge kötéseinek átlagos száma nyugdíjas korukban is meghaladja a társadalmi átlagot*. Szembetűnő az is, hogy a munkanélküliek (vélhetően eredeti foglalkozásuk szerint heterogén) csoportjának a mutatója meghaladja a szakképzetlen, de dolgozó betanított és segédmunkások gyenge kötéseinek átlagát.

A 2018-ban *a vállalkozók (14,4) mellett a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (14,1) gyenge kötéseinek átlaga is meghaladta a vezetőkét és értelmiségiekét*. Az átlag felett találtuk továbbá mind az aktív, mind a nyugdíjas egyéb szellemi munkát végzőket is (13, illetve 12 kötés). A gyenge kötések össztársadalmi átlagát 2018-ban leginkább a szakmunkások reprezentálták (11,4 kötéssel). Átlag alatti a betanított és segédmunkások és az egyéb inaktívak gyenge kötéseinek az átlaga (mindkettő 10,2), a nyugdíjas szakmunkások (9,8), a nyugdíjas betanított és segédmunkások (8,1), valamint, legalacsonyabb átlagú csoportként a munkanélküliek (6,8) átlaga is. A *munkanélküliek gyenge kötéseinek nagyfokú csökkenése* három év alatt valószínűleg annak tudható be, hogy magának a csoportnak az aránya a felére csökkent a mintában 2015 és 2018 között, és valószínűleg éppen azok ragadtak 2018-ra is a munkanélküliek között, akiknek elhelyezkedését a kon-

3. ábra
Társadalmi kirekesztettség érzetének az indexe az egyes foglalkozási csoportokban, 2015, 2018



Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

junktúra idején sem segítették társadalmi és kulturális erőforrások, és ez gyenge kötéseik számában is megmutatkozik. Összességében, a gazdaságilag aktív státusszal*, magasabb foglalkozási pozícióval több gyenge kötés jár együtt, ami hosszú távra fenntarthatja a foglalkozási csoportok hierarchiáját.*

Következő integrációs mutatónk a társadalmi kirekesztettség dimenziója (3. számú ábra).

2015 és 2018 között ez a mutató valamelyest csökkent, 2,1-ről, 1,9-re. 2015-ben *az átlagnál kevésbé* érezték magukat kirekesztettnek a vállalkozók (1,8), az aktív és a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (1,7 és 1,8), az aktív és a nyugdíjas egyéb szellemi munkát végzők (1,8 és 1,9) és az egyéb inaktívak (1,9). *Átlagos (2,1) volt* a szakmunkások és a nyugdíjas szakmunkások kirekesztettség-érzése, *Leginkább az aktív és a nyugdíjas betanított és segédmunkások (2,4) valamint a munkanélküliek 2,7) érezték magukat kirekesztetteknek*. A nyugdíjas státusz önmagában nem növelte a kirekesztettség érzését, annál inkább az alacsony foglakozási státusz (szakképzetlenség) és természetesen a munkanélküliség.

2018-ban *a legkevésbé* a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (1,6), a nyugdíjas egyéb szellemi munkát végzők (1,7), a vállalkozók (1,7), a vezetők és értelmiségiek (1,8) és az egyéb szellemi munkát végzők (1,8) érezték magukat kirekesztettnek. Átlagos volt a szakmunkások és az egyéb inaktívak kirekesztettség-érzése (1,9). Az *átlagnál jobban kirekesztettnek* érezték magukat a nyugdíjas betanított és segédmunkások (2), a nyugdíjas szakmunkások (2,1) és az aktív betanított és se-

4. ábra
Politikai részvétel indexe az egyes foglalkozási csoportokban, 2015 és 2018



Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

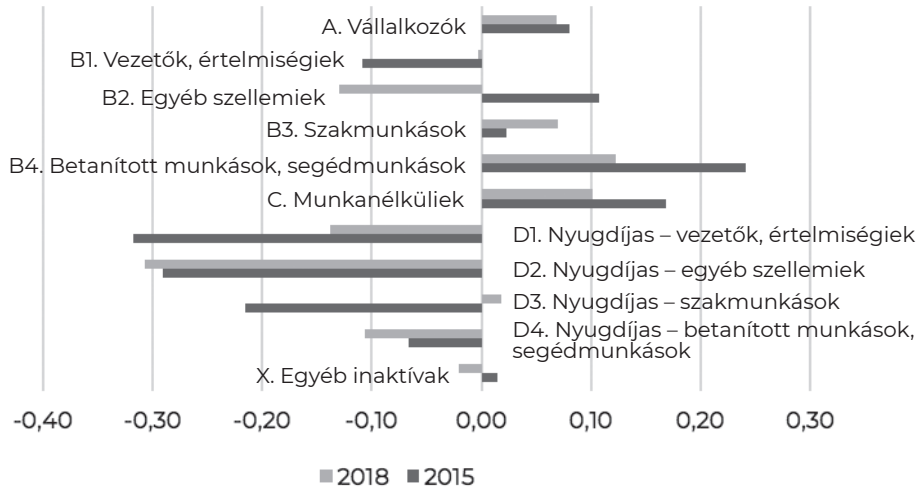
gédmunkások (2,2). Tehát ebben az évben a nyugdíjas státusz még csökkentette is egy-egy foglalkozási csoport kirekesztettség-érzését. A munkanélküliek viszont még inkább az átlag felett (2,9) érezték magukat kirekesztettnek. *A gazdaságilag aktívak magas társadalmi pozícióival kisebb kirekesztettségi érzet jár együtt, ami a nyugdíjas időszakban is jelentős részben megmarad. Az alsó foglalkozási rétegek, különösen a munkanélküliek körében tapasztalt szubjektív kirekesztettség-érzet szintén tartós jellegzetesség.*

A politikai részvétel a rendszerintegráció egyik dimenziója (4. számú ábra).

A *politikai részvétel* 2015-ben átlagosan 0,8, 2018-ban átlagosan 0,63 átlagpont volt, azaz csökkent. 2015-ben a vezetők és értelmiségiek (1,22), a vállalkozók (1,03), a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (1,03) és a nyugdíjas és az aktív egyéb szellemi munkát végzők (0,95 és 0,89) *politikai aktivitása volt átlag feletti*. Az *átlaghoz legközelebb* a szakmunkások politikai részvétele (0,77) állt. *Átlag alatt* voltak aktívak a nyugdíjas és az aktív betanított munkások (0,69 és 0,67), a nyugdíjas szakmunkások (0,65), az egyéb inaktívak (0,65) és a munkanélküliek (0,60).

2018-ban a foglalkozási csoportok sorrendje változott ugyan némileg, de a tendencia hasonló volt: *átlag felett* az aktív vállalkozók (0,86), az aktív és nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (0,78 és 0,75), az aktív és nyugdíjas egyéb szellemi munkát végzők értékei voltak (0,74 és 0,71). *Átlagos volt a politikai aktivitása* a nyugdíjas szakmunkásoknak (0,65), *átlag alatti* a szakmunkásoknak (0,58), a betanított és segédmunkásoknak (0,58), az egyéb inaktívaknak (0,53) és a nyugdíjas betanított és segédmunkásoknak (0,50). A sor végét itt is a munkanélküliek (0,42) zárták.

5. ábra
A normaszegés (normaszegés elfogadása)* indexe az egyes foglalkozási csoportokban, 2015, 2018



* A pozitív értékek a normaszegés elfogadását, a negatív értékek az elutasítását jelzik.
Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

Az 5. számú ábra a normakövetés értékeinek a változásait mutatja meg a foglalkozási csoportokban.

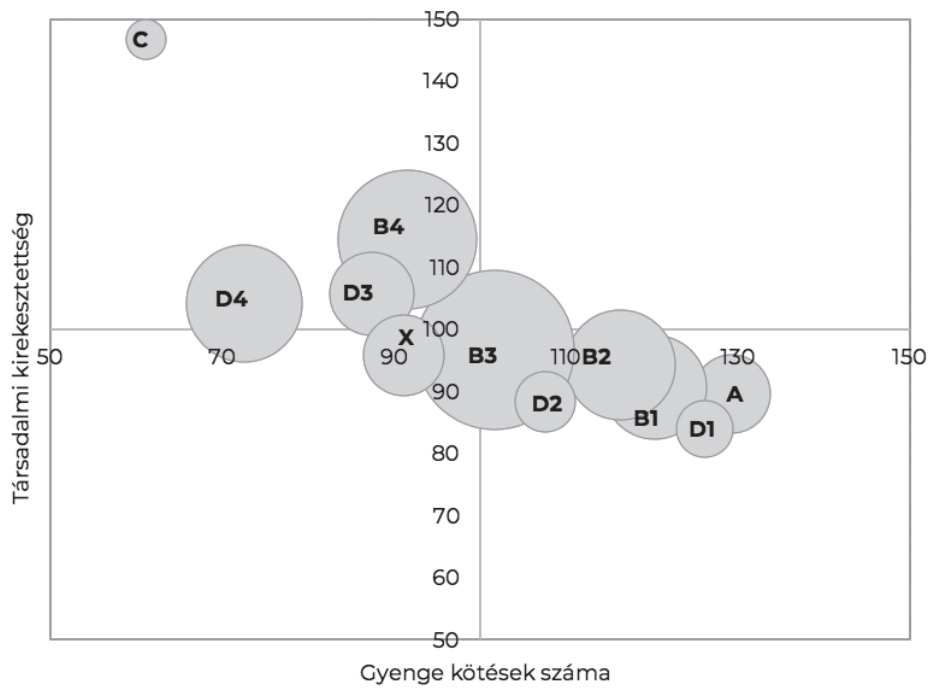
A normaszegés elfogadása megoszlásának változásai a 2015–2018-as időszakban összeségében és részleteiben is erőteljes átalakulást mutatnak. Ennek egyik jele, hogy *stabil normakövetés kizárólag* a nyugdíjas egyéb szellemieknél és a nyugdíjas vezetőknél és értelmiségieknél mutatható ki, míg stabil normaszegés a vállalkozókra jellemző. Több rétegnél észlelhető, hogy a normaszegés elfogadásának vagy elutasításának az iránya nem változott, de az *elfogadás és elutasítás erőssége megnőtt és polarizálódott* 2015 és 2018 között. A normakövetés (normaszegés elutasítása) változásának a határozott trendje, hogy a szellemi foglalkozási csoportok és a nagyobb nyugdíjas rétegek inkább vagy határozottan elutasítják a normaszegést, míg a vállalkozók és a munkások összes rétege – valamekkora mértékben – elfogadhatónak tartja a normaszegést.

Második lépésben azt elemeztük, hogy a fenti négy dimenzió egymáshoz hogyan viszonyul, azaz hogyan helyezhetők el a foglalkozási csoportok a négy integrációs mutató által kifeszített térben. Végső soron azt vizsgáltuk így, hogy a *foglalkozási-társadalmi egyenlőtlenségek és az integrációs mechanizmusok komplex viszonyrendszere milyen módon mutatható ki az 2015–2018 közötti időszakban.*

A foglalkozási csoportok elhelyezkedése az integrációs dimenziók által kifeszített térben

A 6. számú ábrán a társadalmi kirekesztettség érzése és a gyenge kötések száma alapján jelenítettük meg a foglalkozási csoportokat.

6. ábra
A foglalkozási csoportok a gyenge kötések és a társadalmi kirekesztettség által kifeszített térben (2018)



ANOVA:

1. gyenge kötések száma – normatív funkcionalista modell. F=37,430; sig=0,000; eta^2=0,123,

2. társadalmi kirekesztettség – normatív funkcionalista modell. F=11,683; sig=0,000; eta^2=0,043,

Magyarázat:

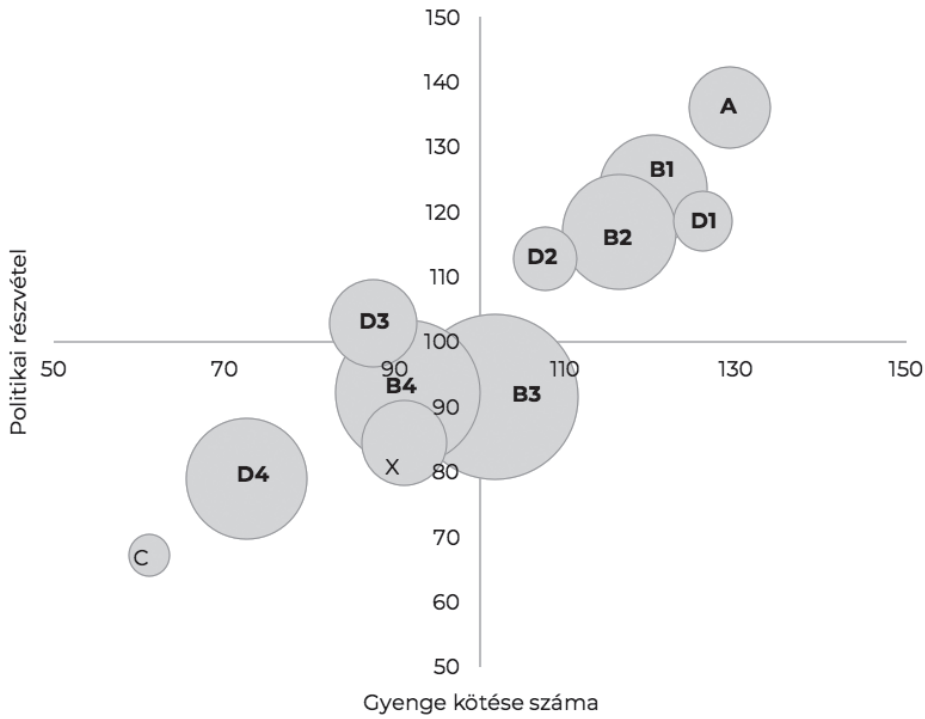
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a társadalmi kirekesztettség érzete látható, míg az Y-tengelyen a gyenge kötések számát ábrázoltuk.

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt.

7. ábra
A foglalkozási csoportok a gyenge kötések és a politikai részvétel által kifeszített térben (2018)



ANOVA:

1. politikai részvétel – normatív funkcionalista modell. F=5,244; sig=0,000; eta^2=0,020,

Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a gyenge kötések száma, míg az Y-tengelyen a politikai részvételt ábrázoltuk.

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

A vizualizáció világosan mutatja, hogy *a munkanélküliek csoportja* (C jelű) egyértelműen elkülönül a többi csoporttól. A gyenge kötésekkel is ez a csoport áll legrosszabbul, de igazán a társadalmi kirekesztettség erős érzése az, ami az ábrán a távolság formájában megnyilvánul. A normatív–funkcionalista modell és a gyenge kötések száma között magasabb a statisztikai mutató értéke (F-próba és eta^2).

A többi foglalkozási csoport jóval kevésbé érzi magát kirekesztettnek, és nagyobb szóródást inkább csak a gyenge kötések átlagos száma szerint mutat. Ebben a mutatóban a nyugdíjas betanított és segédmunkások csoportja marad le, azonban a többi nyugdíjas csoportról ez nem állítható: inkább az látszik, hogy a saját, azonos foglalkozási státuszban lévő aktív csoportjuk közelében vannak.

A következő ábrán jól látható, hogy a politikai részvétel és a gyenge kötések száma erős összefüggést mutat a foglalkozási csoportokban: szinte lineárisan nő együtt a politikai aktivitás és a gyenge kötések száma (7. számú ábra).

A magas politikai részvétel – sok gyenge kötés negyedet foglalják el a magas foglalkozási státuszú csoportok (vállalkozók, vezetők és értelmiségiek, egyéb szellemi munkát végzők) és azok nyugdíjas párjai. Az alacsony részvétel – kevés gyenge kötés negyedben a munkanélküliek és a nyugdíjas betanított és segédmunkások találhatók, míg a többi foglalkozási csoport nagyjából az origó körül foglal helyet (a nyugdíjas szakmunkások politikailag kissé aktívabbak, a még nem nyugdíjas szakmunkások viszont valamivel több gyenge kötéssel rendelkeznek).

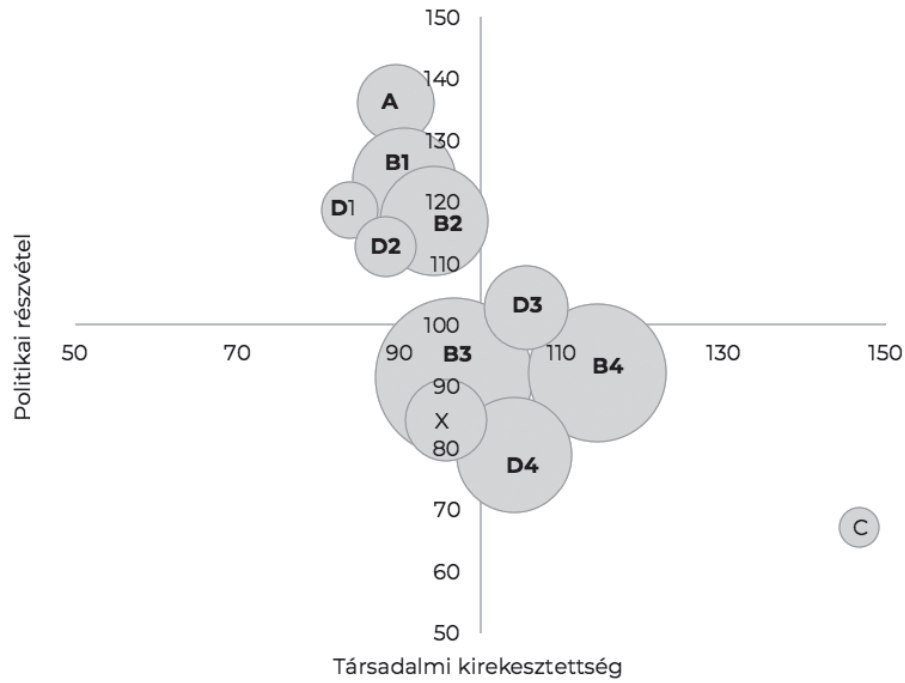
A gyenge kötések száma és a politikai részvétel között közepesen erős a Pearson-féle korreláció értéke (r=0,208). A normatív-funkcionalista modellben fent lévő társadalmi csoportok látványosan magas értékekkel rendelkeznek mind a kötéseik számát, mind a részvételt illetően.

A politikai részvétel és a társadalmi kirekesztettség ábrája (8. számú ábra), a 6. számú ábrához hasonlóan kevésbé a társadalmi kirekesztettség, mint inkább a másik dimenzió, a politikai aktivitás szerint szóródik.

A kivételes csoport itt is a munkanélkülieké, akik kirekesztettség-érzésük miatt állnak távol a többiektől. A többi foglalkozási csoport láthatóan két nagyobb halmazba oszlik: a fizikai munkát végzők az egyéb inaktívakkal együtt politikailag kevésbé aktívak. Közülük a nyugdíjasok, illetve a betanított és segédmunkások némileg kirekesztettnek is érzik magukat. A magasabb foglalkozási státuszú csoportok ellenben politikailag aktívabbak és kirekesztettség-érzésük csekély.

Mindhárom fenti ábra világosan mutatja, hogy a munkanélküliek és azok a nyugdíjasok, akik betanított és segédmunkásként dolgoztak a nyugdíj előtt, az integrációs modell három mechanizmusa szerint (kirekesztettség-érzet, gyenge kötések száma és politikai részvétel) kedvezőtlen értékeket vettek fel, azaz inkább kirekesztettnek érzik magukat, alacsonyabb a gyenge kötéseik száma és alacsony a politikai részvételük. A három változó negatív értékei arra utalnak, hogy a normatív-funkcionalista modellben alacsony pozíciókat betöltők rendre alulintegráltnak is számíthatnak.

8. ábra
A foglalkozási csoportok a társadalmi kirekesztettség érzet és a politikai részvétel által kifeszített térben (2018)



Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a társadalmi kirekesztettség érzete látható, míg az Y-tengelyen a politikai részvétel számát ábrázoltuk.

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

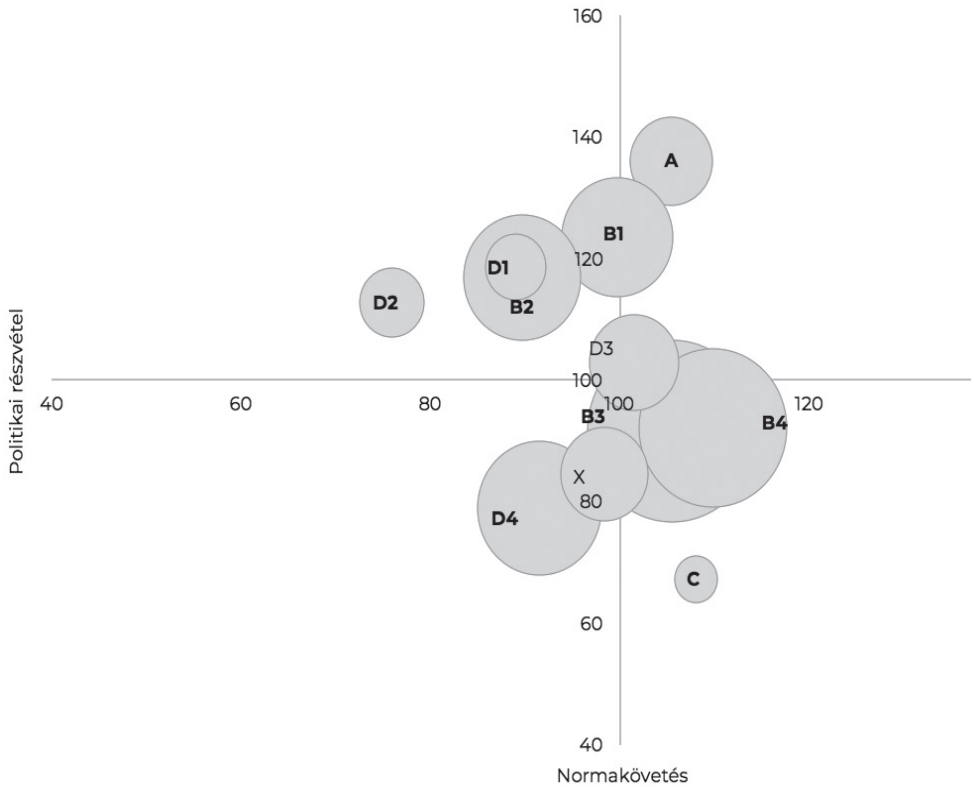
Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

A normakövetés dimenziója

A normakövetés a mertoni elmélet alapján különleges fontossággal bír tanulmányunk elemzési szempontjai között, annál is inkább, mert az integrációs csoportok létrehozásához használt dimenziók közül 2015 és 2018 között itt mértük a legnagyobb változást.

A 9. számú ábra alapján megállapíthatjuk, hogy *a nagyobb politikai aktivitás általában a normaszegés elutasításával jár* együtt (kivéve a vállalkozókat). *Az egyéb szellemiek, valamint a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek (D1) részvétele*

9. ábra
A foglalkozási csoportok a normaszegés (normaszegés elfogadása)* és a politikai részvétel által kifeszített térben (2018)



* A pozitív értékek a normaszegés elfogadását, a negatív értékek az elutasítását jelzik.

Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a normakövetés látható, míg az Y-tengelyen a politikai részvétel számát ábrázoltuk.

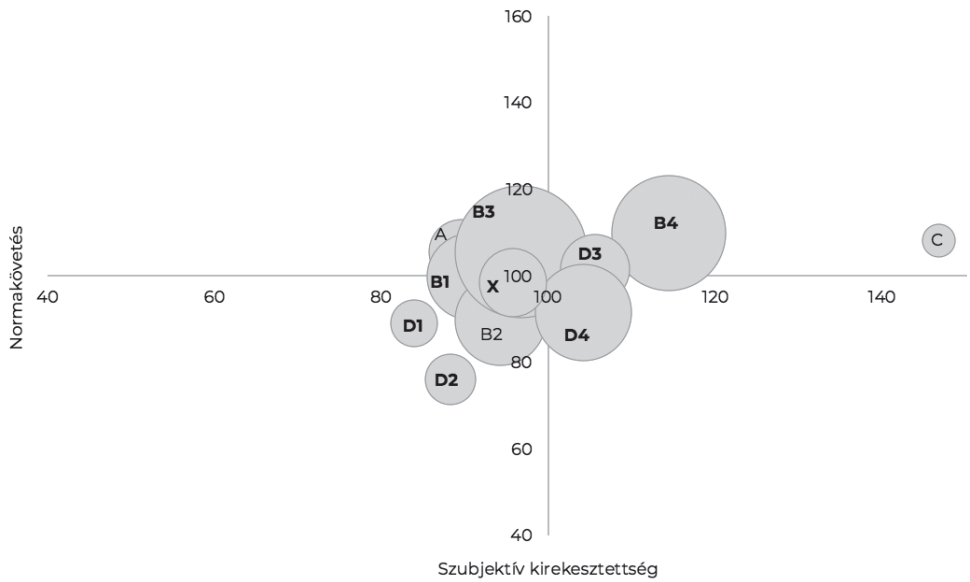
Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított és segédmunkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

az egyik legmagasabb és határozottan elutasítják a normaszegést. Sajátos a vállalkozók csoportja. A legmagasabb politikai részvétel ugyanis náluk rögzíthető, viszont a normaszegést az egyik legnagyobb mértékben tartják elfogadhatónak. A nyugdíjas betanított és segédmunkásoknál a normakövetés alacsony politikai részvétellel társul. Lényeges észrevételünk, hogy a szakmunkások, betanított

10. ábra
A foglalkozási csoportok a normaszegés (normaszegés elfogadása)* és a szubjektív kirekesztettség által kifeszített térben (2018)



* A pozitív értékek a normaszegés elfogadását, a negatív értékek az elutasítását jelzik.

Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a társadalmi kirekesztettség érzete látható, míg az Y-tengelyen a politikai részvétel számát ábrázoltuk.

Csoportok elnevezése:

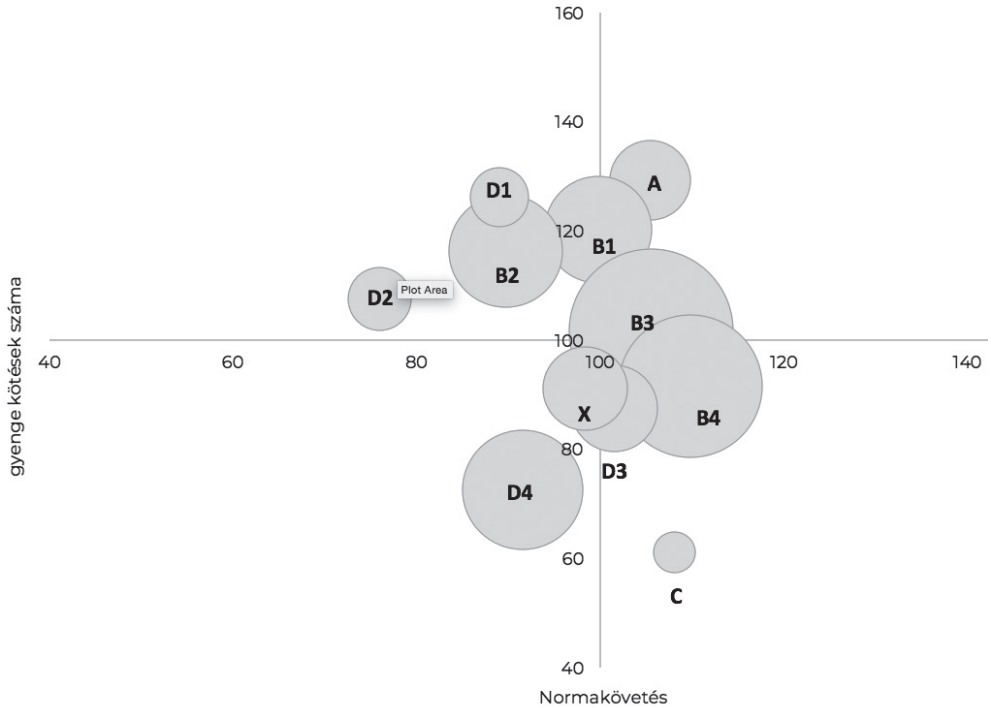
A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított és segédmunkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

és segédmunkások (együttesen a válaszadók 41%-a) *alacsony politikai aktivitás mellett inkább normaszegők*. A munkanélküliek nagyon hasonlóan viselkednek az aktív munkásrétegekhez: alacsony politikai aktivitás mellé a normaszegés elfogadása társul.

A 10. számú ábra szerint, nem meglepő módon, a szubjektív kirekesztettség érzése és a normaszegés elfogadása hajlamosak *a hasonló értékek felvételére*. Az aktív munkásrétegek, a szakmunkások egy nagyobb csoportját kivéve, kirekesztettnek érzik magukat és jelentős részben elfogadják a normaszegést. A magasabb végzettséget igénylő aktív és inaktív foglalkozáscsoportok társadalmi kirekesztettség-érzésének kisebb mértéke minden esetben a normaszegés

11. ábra
A foglalkozási csoportok a normaszegés (normaszegés elfogadása) és a gyenge kötések(kapcsolatok) száma által kifeszített térben (2018)



* A pozitív értékek a normaszegés elfogadását, a negatív értékek az elutasítását jelzik.

Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen normakövetés, az y-tengelyen pedig a gyenge kötések száma található.

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

elutasításával társul. A vállalkozók sem érzik magukat kirekesztettnek, viszont elfogadják a normaszegést. A munkanélküliek *kirekesztettség-érzése extrém módon erős,* mint ahogy a normaszegés-elfogadásuk is. A nyugdíjas betanított és segédmunkások is érzik kirekesztettségüket, de a normaszegést nem fogadják el.

A 11. számú ábra szerint magas gyenge kapcsolati számmal a felső társadalmi rétegekbe (A, B1, B2) tartozók, valamint a nyugdíjasok közül a vezetők és értelmiségiek (D1) rendelkeznek leginkább, ugyanakkor a normakövetésben ezeknek a

rétegeknek a normakövetése eltérő eltérően viselkednek. Ahogy többször jeleztük, a vállalkozók inkább elfogadják a normaszegést, míg az egyéb szellemiek, valamint a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek inkább normakövetők. Az aktív szakmunkásokhoz és betanított segédmunkásokhoz képest a nyugdíjas munkásrétegek következetesen kevesebb gyenge kötéssel rendelkeznek, ugyanakkor a normaszegést eltérően ítélik meg. Az aktív munkásrétegek inkább elfogadják, míg a nyugdíjas rétegek közül a szakmunkások inkább az aktív, a betanított munkások pedig inkább az inaktív rétegekhez állnak közelebb. Míg a nyugdíjas szakmunkások elfogadják, addig a nyugdíjas betanított munkások elutasítják a normaszegést.

Végül, a munkanélküliek teljesen elkülönülnek a többi rétegtől, mert a legalacsonyabb gyenge kötésszámhoz az egyik legmagasabb normaszegés elfogadás párosul.

Az integráció/dezintegráció változásai 2015 és 2018 között

A négy vizsgált dimenzió és a normatív-funkcionalista foglalkozási osztálymodell kapcsolatrendszerének változásai 2015 és 2018 között a korszak társadalmi integrációjának lényeges elemeit mutatják be, amelyeket a következőek szerint foglalhatunk össze a 6–11. számú ábrák (2018-as adatok) és a Függelék F1–6. számú ábrái (2015-ös adatok) összehasonlítása alapján:

1. Az összes ábrapár alapján látható, hogy a munkaerőpiaci hátrányokat (aktivitás, presztízs, jövedelem, munkakörülmények) akkumuláló foglalkozáskategóriák (munkanélküliek, betanított és segédmunkások, nyugdíjas betanított és segédmunkások) *dezintegrációja, eltávolodása a társadalom más csoportjaitól* erőteljessé vált 2018-ra az integráció szempontjából lényeges dimenziók kapcsolódása szerint. Különösen a munkanélküliek kiszakadása/dezintegrációja vezetett reménytelen állapotokhoz.

2. Míg 2015-ben a vezetők és értelmiségiek foglalkozáscsoportja volt *nagyobb integrációs távolságra* a társadalomtól, addig 2018-ban *a helyüket a vállalkozók* vették át, akik a *normaszegést* ugyanúgy elfogadhatónak tartották, mint a leghátrányosabb helyzetű foglalkozáscsoportokhoz tartozók.

3. A vezetők, értelmiségiek és egyéb szellemi munkások, valamint az ilyen foglalkozási háttérrel rendelkező nyugdíjasok és a munkásrétegek és nyugdíjasaik között egyértelmű volt az *integrációs rés növekedése*, amihez a *munkások depolitizálódásának és normakövetésének csökkenése t*ársult (a nyugdíjas szakmunkások kivételével).

4. Az integráció/dezintegráció szempontjából a *szakmunkások egy része 2018-ra a vezetők, szellemiek, egyéb szellemiek irányába mozdult el.*

5. A vizsgált időszakban a normakövetés, normaszegés elfogadása változott a leginkább csoportonként *a polarizálódás* irányába, ami az integráció/dezintegráció egyik *legfontosabb dimenziója 2015 és 2018 között*.

1. táblázat
Az integrációs modell és a normatív-funkcionalista modell együttjárása (%)

	kapcsolatgazdag politikailag aktívak	lokálisan integráltak	normakövető munkaerőpiacon integráltak	normakövető kapcsolatgazdagok	normaszegő munkaerőpiacon integráltak	normakövető dezintegráltak	kirekesztett alulintegráltak	együtt
A. Vállalkozók	27	7	20	20	21	0	5	100 6
B1. Vezetők, értelmiségiek	23	12	21	18	22	0	4	100 10
B2. Egyéb szellemiek	20	5	29	21	19	0	5	100 11
B3. Szakmunkások	11	5	37	16	25	0	6	100 23
B4. Betanított munkások, segédmunkások	12	4	33	9	29	3	11	100 17
C. Munkanélküliek	3		6	3	10	52	26	100 2
D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek	27	5	2	16	3	40	8	100 3
D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek	19	3		10		63	4	100 3
D3. Nyugdíjas szakmunkások	12	1	1	7	1	59	18	100 6
D4. Nyugdíjas betanított munkások, segédmunkások	7	2	2	4	3	70	11	100 12
X. Egyéb inaktívak	13	6	2	10	4	54	11	100 6
Összesen	14	5	22	13	18	20	8	100 100

Pearson Chi2=1392,610; sig=0,000. Cramer'V=0,328.
Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt.

Az integrációs modell és a normatív-funkcionalista osztálymodell

Az 1. számú táblázat alapján a normatív-funkcionalista osztálymodell és az integrációs modell között nincs teljes megfelelés, hiszen nem ugyanazt mérik, de bizonyos együttjárások jól leolvashatók. A munkanélküliek 78%-a tartozik az integrációs modell két gyengén integrált csoportjába, azaz a normakövető dezintegráltak és a kirekesztett alulintegráltak közé. A nyugdíjas rétegek jelentős része ugyanakkor szintén az alulintegrált csoportokba sorolódik, de nem azonos arányban. Míg a nyugdíjas vezetők és értelmiségiek 48%-a található a normakövető dezintegráltak és a kirekesztett alulintegráltak között, addig a nyugdíjas betanított munkások, segédmunkások esetében már 80% ez az arány.

Következtetések

Tanulmányunkban abból a feltételezésből indultunk ki, hogy az integráltság/dezintegráltság különböző dimenziói a társadalomszerkezet különböző pozícióiban eltérő módon, illetve különböző mértékben jelentkeznek. Úgy véltük, hogy ez a feltételezés a társadalomszerkezetben elfoglalt pozíció mertoni felfogásához áll közel. Merton értekezik ugyanis a társadalmi integráció és a társadalmi szerkezet kapcsolatáról, még ha nem is teljesen abban a formában, ahogy Kovách és munkatársai 2016 óta használják. Merton elméletében a deviancia, a társadalmi problémák akkor jelennek meg elsősorban, ha a társadalom nagy csoportjai kizáródnak a társadalom egésze vagy nagy része által elfogadott célokból, normákból és értékekből, leginkább az anyagi sikerekből.

Vizsgálatunkban az integrációs modell négy csoportképző dimenzióját vizsgáltuk részletesebben a normatív-funkcionalista osztálymodellt is felhasználva. Ez a modell elsősorban az egyének gazdasági aktivitására, foglalkozására, illetve egyéb munkaerőpiaci jellemzőire épít. Az integrációs modell előállításában szerepet játszó négy dimenzió a szubjektív társadalmi kirekesztettség-érzet, az gyenge kötések száma, a politikai részvétel, és a normakövetés volt. Mind a négy dimenzió világosan és szorosan köthető Merton elméletéhez.

Kutatásunk során azt tapasztaltuk, hogy a foglalkozási csoportok és a vizsgált integrációs mechanizmusok között értelmezhető összefüggés mutatható ki. A normatív-funkcionalista modell 11 rétege jellegzetes rajzolatot mutat a társadalmi kirekesztettség-érzet, a gyenge kötések száma, a politikai részvétel, valamint a normakövetés (normaszegés elutasítása) alapján. Adatfelvételi hullámtól függetlenül (2015-ben és 2018-ban is) *az osztálymodell felső rétegei (leginkább a vállalkozók, a vezetők és értelmiségiek, az egyéb szellemiek) következetesen magasabb gyenge kötésszámról, alacsonyabb kirekesztettség érzetről és magasabb*

politikai részvételről számoltak be. Szintén nagyon hasonló, csak éppen pont fordított előjelű eredményeket tapasztaltunk a foglalkozáson alapuló modell alsó rétegeinél, leginkább a munkanélkülieknél és az alacsonyabb képzettséghez kötött segéd- és betanított munkát végzőknél. Ami talán a legérdekesebb fejlemény – szintén adatfelvételi időtől függetlenül –, hogy a munkaerőpiacról való kilépés, egész pontosan *a nyugdíjas korba való belépés és a jelenlegi nyugdíjas státus lényegesen nem változtatta meg* a gazdaságilag aktív időszakból eredő társadalmi előnyöket és hátrányokat. A nyugdíjas vezetők és nyugdíjas egyéb szellemiek mért értékei sokkal közelebb álltak az aktív szellemiekéhez és vezetőkéhez, mint a szintén nyugdíjas szakmunkásokéhoz és különösen a betanított és segédmunkásokéhoz. Az integrációs modell létrejöttében szerepet játszó négy dimenzió is megmutatta a foglalkozási csoportok közötti tényleges különbségeket és egyenlőtlenségeket. Amikor pedig az integrációs csoportképző változók által kifeszített térben ábrázoltuk a normatív-funkcionalista osztálymodell egyes rétegeit, még plasztikusabbá váltak a társadalmi egyenlőtlenségek. Merton elméletére visszautalva arra következtethetünk, hogy *a társadalmi normákat és értékeket hordozó, bemutató gyenge kötések, kapcsolatok azok, amelyek hosszú távon is segítik/kikényszerítik a hierarchiában betöltött pozíció megtartását.*

A normatív-funkcionalista modell hierarchiájában alul lévő csoportok, így a munkanélküliek és azok a nyugdíjasok, akik korábbi életükben betanított és segédmunkásként, az integrációs modellt létrehozó négy dimenzió kereszthatásai szerint kifeszített térben is karakteresen elkülönültek. Különösen jól látszottak az egyes rétegek közötti különbségek a társadalmi kirekesztettség érzetét és a gyenge kötések számát, a politikai részvételt és a gyenge kötések számát mutató, valamint a normakövetéssel kapcsolatos összes ábrán. A korábban alacsonyabb presztízsű munkát végző nyugdíjasok, de leginkább *a munkaerőpiacról kirekesztettek elszakadtak* a társadalom többi foglalkozási csoportjától, vagyis minden szempontból magukra maradtak, kirekesztődtek, depriválódtak. Mindamellett azt is láthattuk, hogy ezek a rétegek az integrációs modellben is az alulintegráltak közé tartoznak. Nemcsak az alsó rétegek, de a normatív funkcionalista modell felső rétegei is illeszkednek az integrációs modellt létrehozó változókra, valamint magára az integrációs modellre. Ismét csak utalva Merton elméletére, az itt közölt adatok jelzik a társadalmi integráció zavarait – hiszen bár nem nagy létszámú, de világos társadalmi kontúrokkal rendelkező csoportok záródtak el a magyar társadalomban értékként kezelt társadalmi javaktól.

A normakövetés elfogadásának és elutasításának gyors és a foglalkozási helyzettől egyes csoportok esetében elvonatkoztatható változása a *dezintegráció*t erősíti, míg az elutasítás és elfogadás polarizációjának a növekedése erőteljesen

hozzájárul az *foglalkozási társadalmi egyenlőtlenségek hierarchiájának* az állandósulásához, a magyar társadalomban az értékek és normák befolyásolásában vezető szerepet játszó politikai/hatalmi integrációhoz. A jelen kötet és a vele egyidőben megjelenő másik tanulmánykötet (Kovách 2020) elemzései értelmezik azokat az integrációs mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik/kikényszerítik a társadalmi egyenlőtlenségek rendszerének stabilitását.

A munkaerőpiacon foglalkoztatottak száma jelentősen bővült 2015 és 2018 között, de úgy, hogy az aktív foglalkoztatottak között *nem csökkentek, hanem inkább nőttek a jövedelmi és ezzel a társadalmi különbségek, emiatt a szegénység és a depriváció aránya is*, amelyet a regisztrált és funkcionális munkanélküliek és nyugdíjas betanított és segédmunkások dezintegrálódása is súlyosbít (Illéssy–Huszár–Csizmadia ebben a kötetben). A jóléti redisztribúció a társadalmi különbségek fennmaradásának és az egyes rétegek átjárhatatlanságának irányába hat (Balogh et al. ebben a kötetben). A projektalapú redisztribúció (Balogh et al. ebben a kötetben), a középszintű és a helyi kormányzás diszfunkcionalitása (Pálné ebben a kötetben, Tamás ebben a kötetben) nem képes az egyenlőtlenségek megmerevedését és állandósulását ellensúlyozni és hatékonyabb integrációs mechanizmusokat működtetni. A szociális rendszerek nem tudják segíteni a depriváltak felemelkedését (Rácz 2020). A kapcsolatok beszűkülésén az elvándorlás sem változtat (Csizmady et al. 2020, Dávid–Albert–Huszti 2020), a lokális társadalmak inkább a valós mobilitás hiányának az ellensúlyozására kínálnak alternatívákat. A politikai integráció (Gerő–Szabó, Szabó–Gerő 2020) elsődleges funkciója a redisztribúcióval fenntartott társadalmi különbségek kárvallottjainak politikai és társadalmi pacifikálása, az értékek és normák hatékony manipulálása (Huszár–Szabó 2020).

A foglalkozási hierarchián alapuló normatív-funkcionalista modellel kevéssé áll szoros statisztikai kapcsolatban a politikai részvétel és a gyenge kötések száma, mégis világosan *együtt mozognak*. A politikai részvétellel foglalkozó elméletek klasszikusai egyértelművé tették, hogy a politikai részvétel kollektív cselekvés, ahol nem egyszerűen a tömegeknek van ereje, de azok részvétele leginkább aktív, akiket mások bevonnak (Jenkins–Klandermans 1995, Kriesi 1992, Hirschman 1995). Lényegében minél szélesebb kapcsolati hálója van valakinek, annál nagyobb az esélye, hogy lesz olyan ismerőse, aki a részvételt normának, értéknek fogja fel, és aki elősegíti mások részvételét. Magyarországi kutatások azt mutatták, hogy a politikai tiltakozáson résztvevők általában társaságban mennek el az eseményekre, ismerőseik, barátaik révén csatlakoznak egy-egy eseményhez (Mikecz–Szabó 2017).

Összességében a hagyományos, foglalkozásalapú normatív-funkcionalista modell és az integrációs modell négy fontos dimenziójának együttes kezelése sokkal árnyaltabban képes bemutatni a társadalmi egyenlőtlenségek megjelenési formáit, jelzi a társadalmi integráció zavarait és az ezekből fakadó konfliktusokat.

Hivatkozások

Albert F. – Dávid B. (2012) Az interperszonális kapcsolathálózati struktúra át rendeződése Magyarországon. In Kovách I. – Dupcsik Cs. – P. Tóth T. – Takács J. (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológiai Intézet)–Argumentum. 343–357.

Csizmady A. – Győri Á. – Kőszeghy L. – Rácz A. (2020) Területi mobilitás és a magyar társadalom integrációs csoportjai. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 129–161.

Dávid B. – Albert F. – Huszti É. (2020) Kapcsolati tőke és földrajzi mobilitás. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 163–192.

Dupcsik Cs. – Szabari V. (2015) Elméleti bevezető az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című OTKA kutatáshoz. *Socio.hu*, 3. 44–63. DoI: 10.18030/socio.hu.2015.3.44.

Gerő M. – Hajdu G. – Kovách I. – Kristóf L. – Szabó A. (2020) A magyar társadalom integrációja 2015, 2018. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 59–88.

Hajdu G. – Megyesi G. B. (2017) *A társadalmi tőke, társadalmi struktúra és társadalmi integráció.* In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködése, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale. 155–182.

Hirschman, A. O. (1995) *Kivonulás, tiltakozás, hűség.* Budapest: Osiris.

Huszár Á. (2013a) Foglalkozási osztályszerkezet (I.) – Elméletek, modellek. *Statisztikai Szemle,* 91(1). 31–56. Elérhető: http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_01/2013_01_031.pdf.

Huszár Á. (2013b) Foglalkozási osztályszerkezet (II.) – Az osztályozás problémái. *Statisztikai Szemle,* 91(2). 117–131. Elérhető: http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_02/2013_02_117.pdf.

Huszár Á. (2013c) Foglalkozási osztályszerkezet (III.) – Egy normatív-funkcionalista osztálymodell vázlata. *Statisztikai Szemle*, 91(7). 718–744. Elérhető: http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_07/2013_07_718.pdf.

Huszár Á. (2016) Osztályelemzés és társadalomkritika. *Szociológiai Szemle*, 26(1). 96–120.

Huszár Á. – Szabó A. (2020) Pártszimpátia és a társadalmi mobilitás érzékelése. In Kovách I. (szerk.) (2020) Mobilitás és integráció a magyar társadalomban. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 11–33.

Jenkins, J. C. – Klandermans, B. (szerk.) (1995) *The Politics of Social Protest.* London: University College London Press.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2016) A magyar társadalom integrációs és rétegződésmodelljei. *Szociológiai Szemle*, 20(3). 4–27.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2017) Az integrációs modell. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködése, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale. 21–48.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2018) Az integrációs modell érvényessége. *Szociológiai Szemle*, 28(3). 22–42.

Kovách I. – Kristóf L. – Szabó A. (2015) Társadalmi integráció, dezintegráció és társadalmi rétegződés. *Socio.hu*, 3. 63–83. DoI: 10.18030/socio.hu.2015.3.63

Kovách I. – Kristóf L. – Szabó A. (2017) Társadalmi integráció és társadalmi rétegződés. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködése, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale. 217–238.

Kovách I. (2017) Fogalmak és megközelítések. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködése, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale. 7–19.

Kovách I. – Kristóf L. (2012) Elit és társadalmi integráció. In Kovách I. – Dupcsik Cs. – P. Tóth T. – Takács J. (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori* Magyarországon. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Argumentum. 30–44.

Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum.

Kriesi, H. (1992) Support and Mobilization Potential for New Social Movements: Concepts, Operationalizations and Illustrations from the Netherlands. In Diani, M. – Eyerman, R. (szerk.) *Studying Collective Action.* London: SAGE. 219–244.

Marx, K. – Engels, F. (1959) A kommunista párt kiáltványa. In *MEM. 4. kötet.* Budapest: Kossuth. 137–164.

Merton, R. K. (1980) Társadalmi struktúra és anómia. In *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra.* Budapest: Gondolat. 338–339.

Parsons, T. (1949) Social Classes and Class Conflict in the Light of Recent Sociological Theory. *The American Economic Review,* 39(3). 16–26.

Parsons, T. (1970) Equality and Inequality in Modern Society, or Social Stratification Revisited. *Sociological Inquiry,* 40(1). 13–72.

Rácz A. (2020) A szociális munka intervencióinak hatása a társadalmi mobilitásra és immobilitásra. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 223–248.

Szabó A. – Gerő M. (2020) A magyar társadalom politikai integrációja. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 89–126.

Szabó A. – Oross D. (2016) A politikai rendszerintegrációt befolyásoló tényezők. *Politikatudományi Szemle,* 3. 59–84.

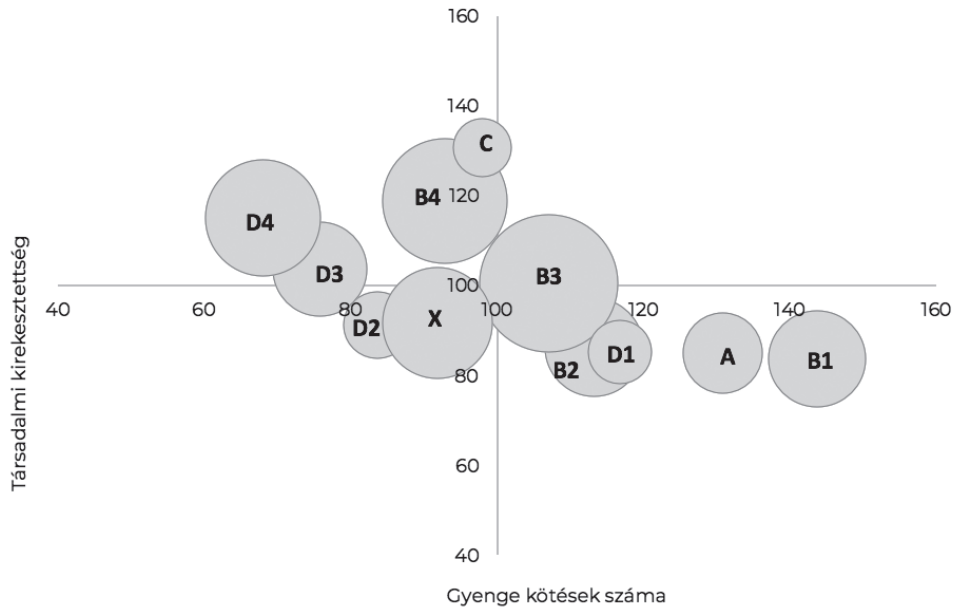
Szabó A. – Mikecz D. (2015) After the Orbán-revolution: the awakening of civil society in Hungary? In Pleyers, G. – Sava, I. N. (szerk.) *Social Movements in Central and Eastern Europe: A renewal of protests and democracy.* Bucarest: Editura Universităţii din Bucureşti. 34–43.

Weber, M. (1987) *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1*. Szociológiai kategóriatan. Budapest: KJK.

Weber, M. (2009) *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom.* Budapest: Helikon.

Függelék

F1. ábra
A foglalkozási csoportok a társadalmi kirekesztettség érzése és a gyenge kötések száma által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

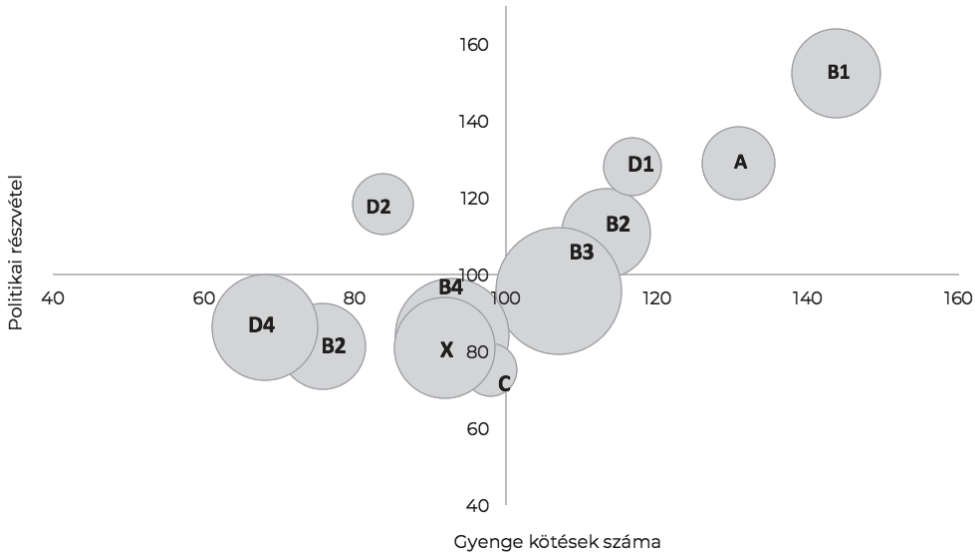
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a gyenge kötések számát, az Y tengelyen a kirekesztettség észlelését ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt

F2. ábra
A foglalkozási csoportok a politikai részvétel és a gyenge kötések száma által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

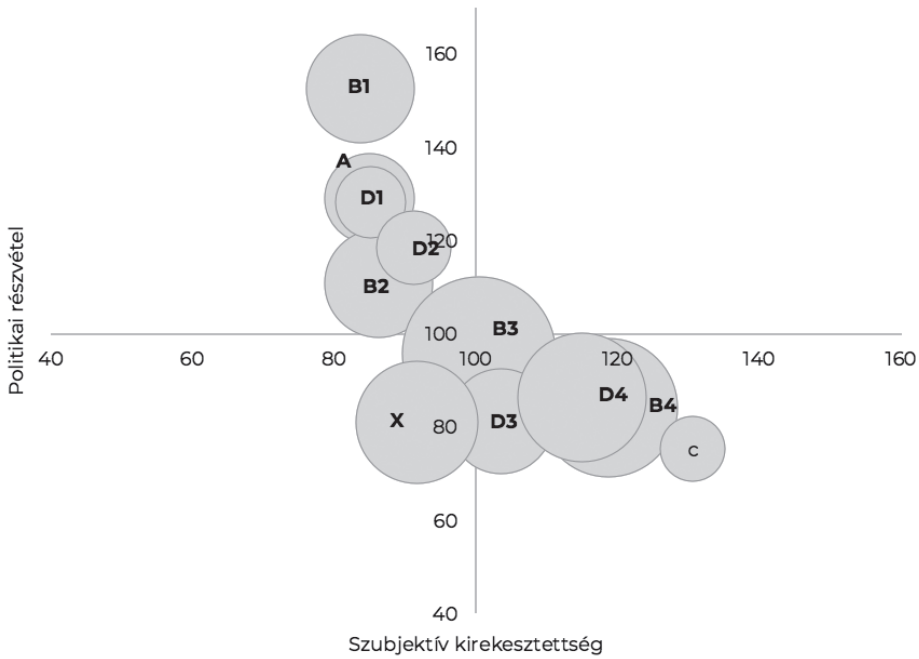
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a gyenge kötések számát, az Y tengelyen a a politikai részévelt ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt

F3. ábra
A foglalkozási csoportok a politikai részvétel és a szubjektív kirekesztettség által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

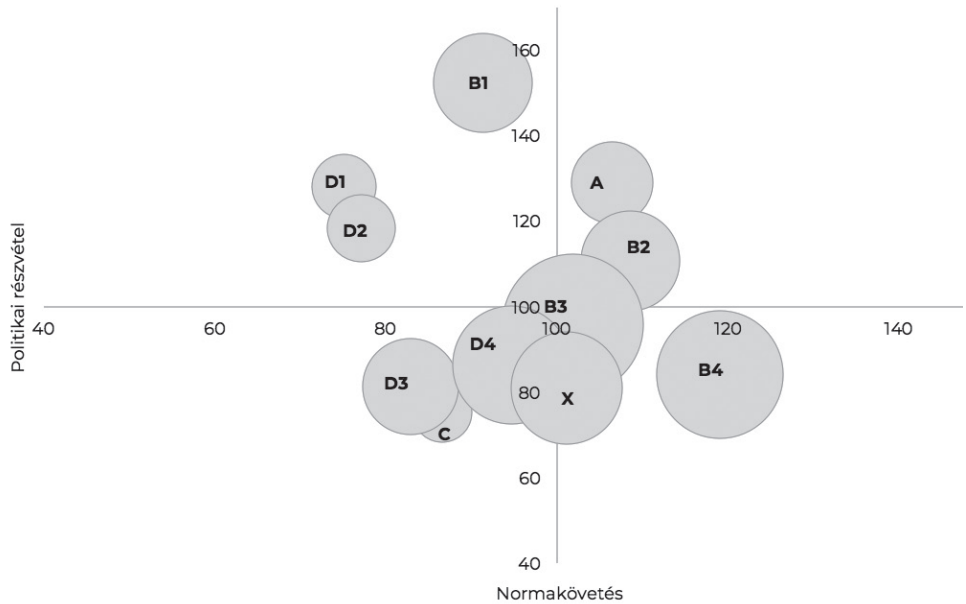
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a kirekesztettség észlelését, az Y tengelyen a politikai részvételt ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

F4. ábra
A foglalkozási csoportok a normakövetés (normaszegés elutasítása) (a kisebb értékek jelzik a nagyobb normakövetést) és a politikai részvétel által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

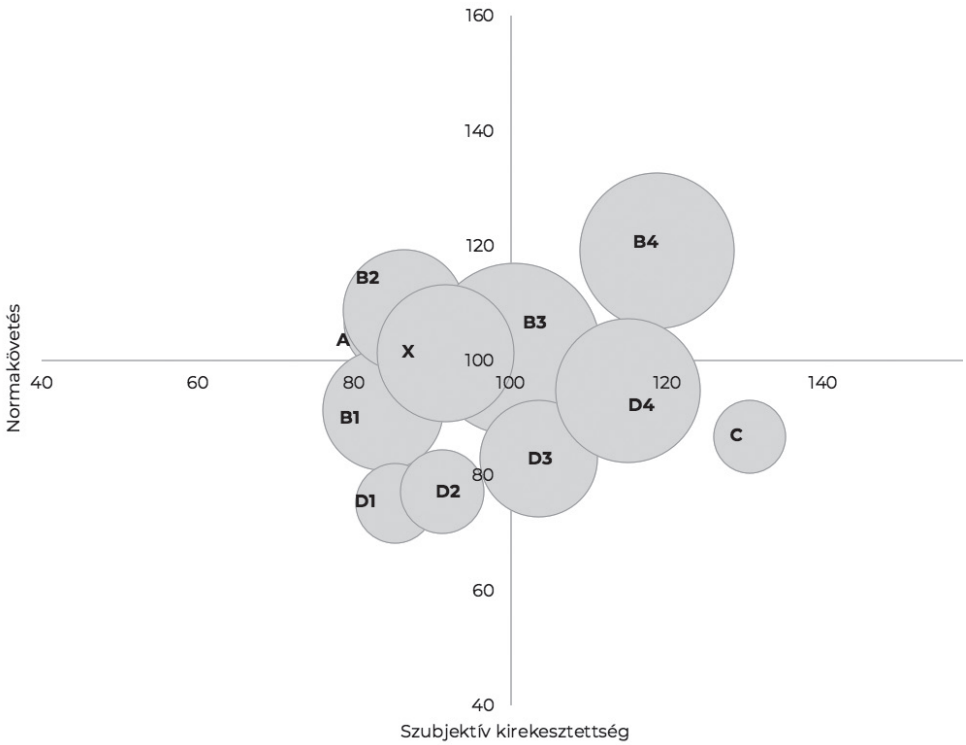
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a normakövetést (normaelfogadást), az Y tengelyen a kirekesztettség észlelését ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

F5. ábra
A foglalkozási csoportok a normakövetés (normaszegés elutasítása) (a kisebb értékek jelzik a nagyobb normakövetést) és a szubjektív kirekesztettség által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

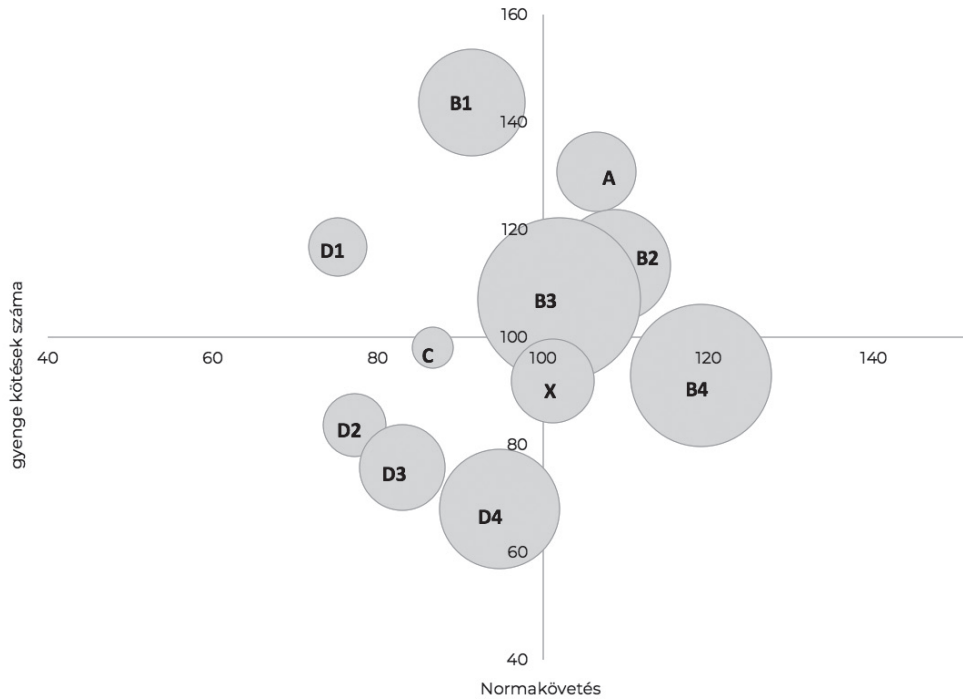
A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a kirekesztettség észlelését, az Y tengelyen a normakövetést (normaelfogadást), ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum" projekt

F6. ábra
A foglalkozási csoportok a normakövetés (normaszegés elutasítása) (a kisebb értékek jelzik a nagyobb normakövetést) és a gyenge kötések száma által kifeszített térben (2015)



Magyarázat:

A körök mérete az adott foglalkozási csoport méretét jelzi. Minél nagyobb a kör, annál nagyobb a foglalkozási csoport. Az X-tengelyen a normakövetést (normaköbvetést), az Y tengelyen a normakövetést a gyenge kötések számát, ábrázoltuk

Csoportok elnevezése:

A. Vállalkozók; B1. Vezetők, értelmiségiek; B2. Egyéb szellemiek; B3. Szakmunkások; B4. Betanított munkások, segédmunkások; C. Munkanélküliek; D1. Nyugdíjas vezetők, értelmiségiek; D2. Nyugdíjas egyéb szellemiek; D3. Nyugdíjas szakmunkások; D4. Nyugdíjas betanított munkások; X. Egyéb inaktívak.

Forrás: MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt

Struktúra és cselekvés

A politikai integráció mechanizmusai

Gerő Márton
Szabó Andrea

A tanulmány[1] célja, hogy áttekintse azokat a mechanizmusokat, amelyeken keresztül a politika hozzájárul a társadalom integrációjához. Az elmúlt években több tanulmányban elemeztük a politikai integrációt (Gerő–Szabó 2015, 2017, 2019) bemutatva azt a folyamatot, ahogy a politikai rendszer létrehozza azokat a mechanizmusokat és interakciókat, amelyek újra és újrateremtik az emberek együttélésének feltételeit, valamint becsatornázzák a társadalmat a politikai alrendszer működtetéséhez (Kiss 2015, Szabó–Oross 2016). Ezekben a munkákban azt hangsúlyoztuk, hogy kölcsönös kapcsolat van a társadalom különböző csoportjainak egymáshoz való viszonya és a politikai folyamatok között. Ezzel tulajdonképpen szakítunk a politikai szociológia főáramának azzal az alapvető feltételezésével, hogy a politikai rendszer sajátosságait (például a pártrendszer típusát, a rezsim jellemzőit) alapvetően a társadalmi struktúrában rejlő törésvonalak és konfliktusok határozzák meg. Ehhez hasonlóan kritikusak vagyunk a politikatudomány főáramába tartozó, párt-, vezető-, vagy intézményközpontú irányzatokkal is, amelyek a politikai szereplők vagy intézmények elsődlegességét hangsúlyozzák a politikai rendszer és annak környezete kialakításában. Ezzel szemben az az álláspontunk, hogy a politikai cselekvéssé transzformálható konfliktusok saját történeti és strukturális beágyazottságuk és a politikai szereplők stratégiai cselekvéseinek közös eredményei.

Ez a megközelítés azt igényli, hogy visszatérjünk a politika és társadalom viszonyának rendszerszemléletű megközelítéseihez. Az integrációs és dezintegrációs mechanizmusok a magyar társadalomban című projekt keretében Habermas (2011) alapján az integrációs mechanizmusok három szintjét különböztettük meg: a társadalmi szintűt, a másképpen rendszerszintűt és a személyközi integrációt (Kovách 2017, Szabó–Oross 2016). A személyközi integráció elsősorban az életvi-

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

lágra, az informális és személyközi kapcsolatokra, valamint a különböző szocializációs folyamatokra irányul. A rendszerszintű integráció a formális szerveztek működésében, azon belül is elsősorban az államében és gazdaságában valósul meg. Tanulmányunkban az állam és politika világát rendszerszinten értelmeztük és kevésbé foglalkoztunk a gazdasági mechanizmusokkal.[2] A társadalmi integráció a terepe azoknak a közvetítő mechanizmusoknak, amelyeken keresztül a rendszer és az életvilág közötti kommunikáció zajlik.

A politikai integráció mechanizmusait is a habermasi keretben interpretáltuk, de a habermasi elmélet, ahogy más társadalomelmélet sem foglalkozik a konkrét politikai cselekvőkkel, illetve az empirikusan megfigyelhető mechanizmusokkal. Charles Tilly (2003) érvelését követve azt állítjuk, hogy a politikai szereplők minden esetben a társadalomszerkezet befolyásolására törekszenek, vagy legalábbis a saját korlátozott racionalitásra épülő cselekvéseik mindenképp a társadalomszerkezet bizonyos mértékű változásával járnak együtt. Ennek az az oka, hogy politikai szereplők a stratégiai, kommunikációs és közpolitikai döntések esetén minden esetben csoportkategóriákkal operálnak, és a legitimációért folytatott küzdelem egyik legfontosabb eszköze a csoportok közötti határok megváltoztatása, gyengítése vagy élesebbé tétele.

Tilly nyomán három olyan elsődleges területet azonosíthatunk, amelyen keresztül a politika módosítja a társadalmi csoportok határait: a redisztribúciós politikák, a politikai kommunikáció (Tilly ezt az állam és társadalom közötti kapcsolatnak nevezi) és az úgynevezett bizalmi hálózatok, amelyeket felfogásunk szerint elsősorban a társadalmi mozgalmakat, a civil társadalmat, valamint az informális hálózatokat jelentik.

Elemzésünk tehát alapvetően a politika és a társadalmi integráció közötti viszonyt vizsgálja. A tanulmányban elsőként a rendszerelméleti keretet mutatjuk be, majd azzal foglalkozunk, hogy a fenti három terület hogyan illeszkedik ebbe a keretbe, végül pedig a három mechanizmus alapján illusztráljuk a magyar társadalom politikai integrációs folyamatait. Összességében azokat a mechanizmusokat elemezzük, amelyek révén a Nemzeti Együttműködés Rendszere igyekszik hosszú távon fenntartani a hatalmát, amelyeket korábbi tanulmányaink és mások kutatási eredményeinek a szintézisével összegezünk. Az életvilág azon mechanizmusai vizsgálatakor, amelyek egyértelműen mutatnák a politikai rendszer hatását, problémákba ütköztünk, ezért ezen a területen – illusztratív jelleggel – az elmúlt 10–12 évből rendelkezésre álló és összehasonlítható adatbázisokat elemeztünk. Így megvizsgáljuk a politikai érdeklődés trendjeit, a civil szervezeti tagság

2 Tisztában vagyunk azzal, hogy az adórendszeren és az újraelosztási közpolitikákon keresztül erős kapcsolat van az állam, a politika és a gazdaság területei között. Erre később kitérünk ebben a tanulmányban is.

és a politikai szimpátia kapcsolatát, hogy a pártok helyi és egyéb civil szervezeti területeken történő beágyazottságának erősödését, valamint a politikáról való interperszonális kommunikáció mértékének változásait.

A politikai integráció rendszerszemléletű megközelítése

A politikai integráció rendszerszemléletű megközelítése olyan módszert értünk, amely a politika és az állam szféráinak integrációs hatásait a társadalom más alrendszereivel való összefüggésben szemléli, amelyben az integráció tulajdonképpen a társadalom, mint komplex rendszer működésének egyik kimenete. A komplex társadalmi rendszerek állapotát egymástól viszonylag független alrendszerek és azok kapcsolatai határozzák meg (Sztompka 1994). Bár az egyes alrendszerek (például az állam vagy a civil társadalom) rendelkezhetnek bizonyos funkciókkal, az ezek közötti és az alrendszerek közötti határok is változhatnak. Éppen ezért a társadalomnak nincs „állandó", „legjobb" vagy ideális állapota, hanem az alrendszerek határai és a közöttük lévő kapcsolatok dinamikus változásával maga is változik. Célunk a változás mögött álló tényezők megtalálása és a folyamatok mikéntjének megértése. Ahogy Sztompka írta: *„A komplex rendszer olyan jellemzői, mint egyensúly vagy egyensúlytalanság, konszenzus vagy egyet nem értés, harmónia vagy küzdelem, együttműködés vagy konfliktus, béke vagy háború, prosperitás vagy válság, a rendszer elemeinek bonyolult összejátékából következik"* (Sztompka 1994:5).

Ez azt is jelenti, hogy a társadalmi integráció a különböző társadalmakban alapvetően nem „rossz" vagy „jó", hanem különböző lehet. Magától értetődő, hogy az európai és a távol-keleti társadalmak szerveződési elvei között jelentős különbségek vannak, míg az integrációjuk sikerességének megítélése ettől függetlenül különböző lehet. Éppen ez világít rá arra, hogy az integráció hatásainak vagy mértékének megítélése pedig a választott szempontoktól függ. Így például az egyenlőtlenségek mértéke lehet az egyik szempont, a társadalmi mobilitás esélye egy másik, míg a gazdasági sikeresség pedig egy harmadik. A sikeresség szempontjainak megválasztása természetesen normatív kérdés. A kérdés számunkra tehát az, hogyan áll elő a társadalmi integráció adott módja. Az integráció fogalma pedig a rendszer különböző szintjeinek koordinációs mechanizmusait jelenti (lásd: Dupcsik–Szabari 2015). Ezek a koordináló mechanizmusok vonatkozhatnak a cselekvésre és annak motivációira, a közös észlelésre, a normák, az értékek és az ebből következő csoporthatárok kialakítására és a társadalmi csoportok egymással kialakított kapcsolataira (Dupcsik–Szabari 2015). „*Politikai integrációs mechanizmusnak tekintjük azokat a politikai cselekvéseket, aktivitásokat, beállítódásokat és normákat, amelyek egyrészt növelik a társadalom po-*

litikai kohézióját, másrészt csökkentik a politikai kommunikációs zavarok vagy a politikai konfliktusok kialakulásának esélyét és egyben elősegítik a politikai rendszer lehető legszélesebb legitimációjának a kialakulását."

Az integrációs mechanizmusokat alapvetően a habermasi keretrendszerben a személyközi, társadalmi és rendszerek szintjén értelmezzük (Gerő–Szabó 2020, Kovách et al. 2016). A politikai integráció mind a három szintet átszövi.

A társadalmi integráció politikai jellege

A társadalmi integráció – a szociológia kezdeteitől egyszerre deskriptív, normatív és magyarázó jelleggel – a szociológia egyik központi kérdésköre (lásd: Rényi et al. 2014, Dupcsik–Szabari 2015, Huszár 2014, Durkheim 2003). A deskriptív kérdések elsősorban arra vonatkoznak, hogy hogy milyen a társadalom szerkezete, milyen módon kapcsolódnak a különböző társadalmi csoportok egymáshoz és mi és mennyire választja el azokat a modernizáció különböző szakaszaiban. Az így előálló társadalmi struktúra, rétegződés- vagy osztálymodelleket aztán az egyes modernizációs szakaszokban megfigyelt cselekvés-mintázatok magyarázatában igyekeznek hasznosítani. Habár ez összességében értékmentes feladatnak tűnik, a legtöbb esetben már a deskriptív modellek is tartalmaznak normatív szempontokat, az azonosított társadalomszerkezet hatása a cselekvésre pedig a legtöbbször egyértelműen normatív keretben jelenik meg. Például, nehéz elképzelni olyan vizsgálatot, amely a társadalmi háttér és a politikai cselekvés közötti összefüggések kapcsán ne utalna arra, hogy a politikai cselekvés milyen módjai és mértéke, vagy éppen milyen politikai berendezkedés lenne kívánatos. Azaz, a társadalmi integráció vizsgálata többnyire elvezet ahhoz a kérdéshez is, hogy vajon milyen lenne az ideális-megfelelő integrációs forma,[3] ami azonnal és következetesen elvezet a társadalom szerveződésének és megszervezésének problémaköréhez is.

Ez pedig oda vezet, hogy az állam és a politika is megjelenik az integráció egyik aktoraként. Ugyan a társadalomszerkezettel foglalkozó vizsgálatokban a modern, bürokratikus állam jellemzően a modern társadalmak jellemző karaktereként lényegében értéksemleges kategória, a normatív szempontok figyelembevételével ez az álláspont tarthatatlanná válik. A Ebben az esetben már nemcsak az állam, hanem a politika, annak ideológiai, társadalomszervezési elgondolásai, az erőforrások elosztásának módja és a hatalomszerzés igényével is fellépő szereplők is az integrációról szóló kutatás tárgyává kell, hogy váljanak. Míg a modern állam minden változata bürokratikus állam, amelynek működését áthatja a hatékony adminisztratív kontroll igénye, addig a politika világában jelentős küzdelmek zajlanak

3 Vagy legalábbis az, hogy milyen árnyoldalai, patológiái vannak az éppen tapasztalt absztrakt integrációs formáknak. Erre remek példa Durkheim öngyilkosság tézise.

annak az eldöntéséért, hogy miképpen kellene kiterjeszteni vagy korlátozni ezt az igényt és milyen célok szolgálatába is kellene állítani az államgépezet erőforrásait. Azaz, mindezt figyelembe véve az integrációt vizsgálatakor kikerülhetetlen a politikai berendezkedés és a hatalmi viszonyok elemzése is.

Ebben a kérdésben talán a legegyértelműbb – és számunkra legfontosabb – példa a Frankfurti Iskola, amely egyértelműen a normatív társadalomtudomány és az integráció normatív szempontú vizsgálatát valósította meg. A frankfurtiak első generációja a normatív szempontokat az empirikus társadalomtudományi vizsgálatokon és a rendszerelméleten kívülről érkezőnek tartotta, és az önkényesség nem véletlenül vált vitáik egyik témájává (Bohman 2005).

Habermas rendszerelmélete több változáson ment keresztül az 1960-as és az 1980-as évek között (Huszár 2009), de közös a különböző írásaiban, hogy a normatív szempontokat a specifikus történeti kontextusba ágyazva rekonstruálja és felruházza valamilyen pragmatikus értékkel. Megindokolja, hogy a normativitás nem egyszerűen önkényes választás kérdése, hanem egyszerre következik a konkrét történeti folyamatokból és bír tényleges jelentőséggel a társadalom működőképessége szempontjából (Bohman 2005).

Habermas számára a normatív szempont szintén az önreflexió, önkiteljesedés és a szenvedés csökkentése köré épül. Ezek az értékek az európai modernizációs folyamatokból következnek és azért gondolja jogosnak az európai társadalmak kritikáját, mert a történetileg rekonstruálható normatív szempontokkal mérve nemhogy nem előre, hanem inkább visszafelé haladtak a kései kapitalizmusban.

A modern tömegtársadalom Habermas (2011) szerint két nagy szférára válik szét: a rendszerre, amely a gazdaságot és az államot (a közszférát) foglalja magában és a magánszférát és az azt körülvevő-átszövő informális kapcsolatrendszereket, nyelvi és értékrendbeli szocializációs folyamatokon alapuló tudást jelentő életvilágra. Leegyszerűsítve: a rendszer a társadalom ellátáshoz szükséges javak és a működés megszervezéséhez szükséges adminisztratív intézményeket biztosítja, míg az életvilág a rendszer és a mindennapi élet működéséhez szükséges gyakorlatokat, nyelvet, identitást.

A politikai integráció mechanizmusainak a kutatása szempontjából két fontos eleme van a habermasi elméletnek. Az első, hogy a két szférát eltérő koordinációs mechanizmusok irányítják. A rendszer intézményeit a cél-racionalitás, míg az életvilágot a kommunikatív racionalitás szempontjai koordinálják. Az állam és a gazdaság intézményei a saját magukra jellemző (adminisztratív, illetve profitmaximalizálási) hatékonyságkritériumoknak rendelik alá a működésüket, míg az életvilágban a kölcsönös megértésre törekvés a legfontosabb cselekvéskoordinációs mechanizmus.

A másik fontos habermasi tétel, hogy az életvilág és a rendszer összekapcsolódik egymással. Egyrészről, az életvilág újratermeli a rendszer működéséhez is szükséges tudást a szocializáció, a társadalmi integráció és a kulturális újratermelés folyamatain keresztül. A szocializáció a cselekvésre való képességet biztosítja (gondoljunk arra, hogy milyen kognitív képességek, erőforrások, tudás kell egy adott téma megvitatásához, az ügyek elintézéséhez, a barátságok fenntartásához), a társadalmi integráció a személyes kapcsolatokon keresztül biztosítja a cselekvéskoordináció lehetőségét és a mindennapi élethez szükséges csoportidentitások létrejöttét és fenntartását, a kulturális reprodukció pedig a mindennapi élethez szükséges tudást, szokások, hagyományok megismerését-fenntartását (Baxter 1987).

A két szféra azonban nem csak összekapcsolódik, hanem át is alakítja egymást. Habermas (2011) pesszimista ebből a szempontból, és azt írja, hogy elsősorban a rendszer szempontjai jelennek meg az életvilágban. A rendszer, intézményei, az állam és a gazdaság szervezetei által kijelölt, adminisztratív hatékonyságra és profittermelésre vonatkozó hatékonyságkritériumok lassan átveszik az életvilág szervezését is, ami az újratermelési folyamatok patológiájához vezethet. Például, a kulturális újratermelés patológiája lehet az érték orientációs válság, ami anomikus állapotokhoz vezethet, vagy a szocializáció patológiái pszichopatológiákhoz vagy az egyéni motiváció elvesztését eredményezhetik (Baxter 1987).

A habermasi elméletet tovább gondoló Cohen és Arato (1992) szerint azonban az életvilág szempontjai is megjelenhetnek a rendszer működésében. Ezt nevezik a rendszer demokratizálásának, például a különböző emberi jogi szempontok vagy deliberatív eljárások döntéshozatalban való megjelenésével kapcsolatban. Fontos azonban, hogy ez csak akkor működhet, ha az életvilág maga is racionalizálódott, azaz, a tradicionális (tekintélyalapú) normák átadják a helyüket a deliberációval elért közös normának. Ezek a normák a kölcsönös elismerés emberi jogi keretrendszerén alapulnak mivel a kommunikatív racionalitás kritériumai által meghatározott helyzetben születnek, amelyekben a beszélők arra törekednek, hogy egyenlő hozzáférést biztosítsanak a kommunikációs helyzethez.

Az életvilág ilyen módon történő racionalizálódásának igénye egyértelműen normatív, és nehezen eldönthető, hogy reális várakozás-e például a közép-kelet-európai társadalmakban. Ugyanakkor, ez a várakozás rávilágít arra, hogy az életvilág nem feltétlenül a demokrácia melegágya, csak akkor, ha maga is bizonyos módokon szerveződik. Hogy hogyan biztosít az életvilág ideális felételeket a demokrácia számára, annak kiterjedt irodalma van, a történeti-strukturális meghatározottság koncepcióitól kezdve (Gellner 1991, 1994; Putnam et al. 1994; Szűcs

1983), a gazdasági fejlettség hatásain át (Inglehart 1971, Inglehart–Welzel 2009), az állam és politika szerepéig (Letki 2018).

Habermas azt is kiemeli. hogy a modern társadalmakban az életvilág újratermelési mechanizmusait veszélyeztető folyamatok elsősorban a kapitalizmus logikájából következnek, és szorosan összekapcsolódnak a demokratizálódás lehetőségeinek akadályozásával és feltételeinek felszámolásával. Magyarán, implicit azt is állítja, hogy az életvilág akkor működhet „jól" és akkor lehet képes a rendszer számára szükséges inputok előállítására, ha a rendszer alapvetően demokratikusan működik. Ha ez nem így van, akkor a rendszer előbb utóbb felfalja vagy legalábbis szétrombolja, azaz gyarmatosítja az életvilágot.

A Cohen–Arato modell további újdonsága, hogy a rendszer és az életvilág közé közvetítő szféraként bevezeti a civil és a politikai társadalom fogalmát, amelyek komplex kapcsolatban állnak egymással, de míg a politikai társadalom (pl. a pártok) a rendszer működéséhez, addig a civil társadalom (pl. az egyesületek) az életvilág szempontjainak érvényesítéséhez állnak közelebb. A mi számunkra itt az a fontos, hogy elválik egymástól a politikai szereplők és az állam terrénuma. Ez azért lényeges, mert míg az állami intézmények hatékonyságkritériuma inkább az adminisztratív hatékonyság, a politikai szereplőké a hatalom megszerzésére való képesség, amely a szavazatszerzésben vagy a hatalomra jutás más módjaiban nyilvánul meg.

A rendszer és az életvilág „együttműködése" függ a rendszer hatékonyságkritériumaitól, amit a késő kapitalizmus gazdasági logikája, valamint az állami intézmények adminisztratív és ellenőrző képessége jelent. Utóbbi mögött azonban a politikai berendezkedés áll, amelyet nagyban befolyásol az, hogy melyek a hatalomszerzés elfogadott vagy lehetséges módjai a politikai társadalom szereplői számára (nevezzük politikai kultúrának). Ami – ahogy az állami és gazdasági intézmények működőképessége – nem független az életvilág szervezési módjaitól sem.

Két nagy hiányossága azonban mindenképpen van ennek a modellnek: nem foglalkozik az életvilág rétegzettségével, azaz azzal, hogy az életvilág sem egy homogén struktúra, hanem az maga a társadalom, amely horizontálisan és vertikálisan is szegmentált. A másik hiányossága, hogy nem definiálja, melyek azok a konkrét mechanizmusok, amelyekben a „gyarmatosítás" és a „demokratizálódás" folyamatai megtörténnek, és az sem egészen világos, hogy milyen empirikusan is megfogható jelei vannak ezeknek a folyamatoknak.

Az egyirányú okságtól a kölcsönös függésig

A politikai szociológia irodalmában két olyan nagy hatású elméletcsoport van, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a társadalom elrendeződése miként befolyásolja a politikai szférát. Az egyik Lipset és Rokkan 1967-es törésvonal-elmélete, a másik pedig a Ronald Inglehart munkásságához köthető önkifejezési értékek megközelítés.

Lipset és Rokkan (1967) tanulmánya irányította rá a figyelmet, hogy a pártrendszerek a társadalmi struktúrában található tartós konfliktusok törésvonalaihoz kötődnek. Szerintük a politikai rendszer ezeket a konfliktusokat „fordítja le" pártrendszerré, Az irány egyértelmű: alapvetően a társadalmi struktúra határozza meg, hogy milyen pártrendszer jön létre és ebben milyen pártok lehetnek erősek. Az alapvető konfliktusok a foglalkozási vagy osztályszerkezethez, a vallásossághoz, az érdekekhez és ideológiákhoz vagy a regionális-területi különbségekhez és az etnicitáshoz kötődnek (Róna 2008, Kriesi 1998, Bornschier 2009).

Az elméletet ért számtalan kritika alapján az új elméletek a klasszikus törésvonalakat két tényezővel helyettesítették: Franklin (1992), valamint Deegan-Krause (2007) ügyalapú szavazásról, vagy ügyalapú törésvonalakról beszélnek. Ez azt jelenti, hogy már nem a társadalmi háttér szerint feltételezett érdekek és konfliktusok képezik a pártválasztás alapját, hanem különböző ügyek iránti elkötelezettség (például a környezetvédelem), ami azt okozza, hogy a szavazótáborok nem mutatnak különösebb szociodemográfiai homogenitást.

Az ügyek mellett sokan az értékek szerepét hangsúlyozták (Róna 2008, Dalton 1996, Inglehart 1984). E szerint az új törésvonalak értékek alapján, és nem szociodemográfiai jellegzetességek szerint képződnek. Ennek okát a posztmateriális értékek elterjedésében látták, amit Inglehart a második világháború utáni gazdasági fejlődéshez kötött. A posztmateriális értékrend a személyes biztonságot hangsúlyozó materiális értékrenddel szemben a tágabb, univerzális horizont értékei szerint működik. A posztmateriális értékrendet követők a személyes környezet problémái helyett a távolabbi környezet, az ország, a régió, vagy a globális világ értékeit vagy azok veszélyeztetettséget tartják fontosabbnak (Inglehart 2008). Dalton (1996) szerint az intézményi struktúrák szerepének csökkenése, az életstílusok individualizálódása magyarázza, hogy a klasszikus törésvonalak az értékeken alapuló törésvonalaknak adták át a helyüket.

Az emberi jogi elméletek mainstream ága elsősorban az állam szerepét hangsúlyozza. A törésvonal-elméletekkel vagy a történeti-strukturális meghatározottságot sugalló civil társadalom elméletekkel (pl. Gellner 1994, Dahrendorf 2017[1990]) szemben azt állítja, hogy ahhoz, hogy az egyén gyakorolhassa az emberi és állam-

polgári jogait, az állam intézményeinek kell alapvetően jól működniük. Az állam megfelelő működése átalakíthatja az egyén cselekvési lehetőségeit és módjait, ami elvezethet ahhoz, hogy az állampolgárok a velük született belső motivációiktól vezérelve éljenek a jogaikkal (Fagan 2009, Foster 2011, Ssenyonjo 2010).

A különböző megközelítések alapvetően egyirányú oksági viszonyokban gondolkodnak. Az okság iránya azonban eltérő az egyes megközelítésekben: míg a törésvonal elméletek és az értékrend szerepét hangsúlyozó megközelítés a társadalmi szerkezetbe ágyazott konfliktusokat tartják a független és a pártrendszereket a függő változóknak, addig a politikatudományi és emberi jogi megközelítések hajlamosak az állam működésével magyarázni a társadalomszerkezet jellemzőit. Mi ahelyett, hogy egyik vagy másik tényező elsődlegességét hangsúlyoznánk, azt vetjük fel, hogy a társadalom szerkezete és a politika jellemzői közötti összefüggést a kölcsönös függés jellemzi. Charles Tilly (2003) szerint ez a kölcsönös függés abból ered, hogy a politikai szereplők a hatalom megszerzése érdekében kénytelenek figyelembe venni a társadalmi kontextust, ugyanakkor megpróbálják azt úgy alakítani, hogy mégis a számukra kedvező feltételek alakuljanak ki. Ennek a mechanizmusnak azonban abban is szerepe van, hogy merre mozdul el egy adott társadalom politikai berendezkedése a demokratikus–autoriter skálán.

Tilly ugyanis azt állítja, hogy a politikai szereplők elsősorban az úgynevezett kategoriális egyenlőtlenségek befolyásolásán keresztül próbálják módosítani a hatalomszerzés, illetve a hatalomban maradás feltételeit. Kategoriális egyenlőtlenség alapulhat bármilyen *„szervezett társadalmi előnyök különbségein, legyen az nem, faj, nemzetiség, etnikai hovatartozás, vallás, közösséghez tartozás, vagy hasonló megkülönböztető kategória”* (Tilly 2003:37, saját fordítás). A politikai szereplők ezekre a különbségekre építve igyekeznek meggyőzni a társadalom tagjait arról, hogy őket érdemes támogatni, és ezzel önkéntelenül is felerősítenek és gyengítenek bizonyos csoporthatárokat. Ugyanakkor, az is kérdés, hogy egyáltalán mennyire jelenik meg a csoportok közötti éles elhatárolás szándéka. Tilly szerint míg bizonyos csoporthatárok hangsúlyozása mindenképpen megtörténik, akár az egyszerű kommunikációs vagy közpolitikai döntésekkel, addig az, hogy ennek következtében menyire erősödnek fel az egyenlőtlenségek, már erősen a demokrácia minőségével függ össze. Minél élesebbek a határok, minél nagyobbak az egyenlőtlenségek, annál nagyobb eséllyel következik be a demokratikus intézmények gyengülése.

Az egyenlőtlenségek befolyásolása lényegében három területen történik:

1.

2. Az egyenlőtlenségek növekedése vagy csökkenése. Bár Tilly nem kizárólag anyagi egyenlőtlenégekről ír, de a kategoriális egyenlőtlenségek növekedésének következménye előbb-utóbb mindenképpen az erőforrások elosztásának növekvő egyenlőtlensége is. Bizonyos csoportok előnyösebb helyzetbe kerülnek, míg mások – önmaguk által vállalt, vagy mások által rájuk kényszerített – csoporthovatartozásuk miatt hátrányosabb helyzetben találják magukat.
3. A kormányzat és az állampolgár közötti kapcsolat, ami a politikai részvétel, a kormányzat feletti társadalmi kontroll lehetősége, azaz, hogy milyen módon vehetnek részt (mennyire széleskörű és egyenlő) az állampolgárok a politikai folyamatokban, és mennyire tudják kontrollálni a döntéshozatali folyamatokat.
4. A bizalom hálózatai, azaz az elszigetelt bizalmi hálózatok lebontása vagy megerősítése és a politikával kapcsolatban lévő hálózatok létrehozása.

A három terület lényegében nagyon hasonlít a korábbi munkáinkban is vizsgált integrációs területekhez: az egyenlőtlenségek felerősítésének két legfontosabb eszköze az állami újraelosztás (Czibere–Gerő–Kovách 2017) és a politikai kommunikáció (vagy keretezés) (Gerő et al. 2017). A bizalom hálózatainak és a részvétel lehetőségeinek a politikai lehetőségstruktúrák nyitottsága–zártsága és a civil társadalom és társadalmi mozgalmak hálózatai, a civil szervezetek beágyazottsága és működési feltételei, valamint a részvétel jellemzői felelnek meg (Szabó–Gerő 2015, 2019; Gerő et al. 2020).

Nem nehéz belátni azt sem, hogy Tilly elmélete jól összeegyeztethető a politikai törésvonalak elméletével, ugyanakkor továbblépést is jelent a politika a társadalom csoportjai közötti viszonyrendszer alakításában betöltött szerepének megértése felé. A politika – ebben az értelemben a rendszer – integrációs és dezintegrációs mechanizmusokat hoz létre, amelyeknek végső célja a lehető legszélesebb társadalmi legitimáció kialakítása, a hatalom hosszú távú megszerzése és megtartása. Ez a modell arra épít, hogy a politikai szereplők nem csupán érzékelik a társadalmi struktúrában feszülő konfliktusokat, hanem maguk alakítják azokat.

Összességben tehát az általunk javasolt elméleti modellnek négy eleme van, ld. 1. számú táblázat.

1. táblázat
A politikai integráció rendszerszintű és életvilágszintű mechanizmusai

Tilly féle modell	Habermas féle modell
A politikai lehetőségstruktúrák nyitottsága. Azaz, a döntéshozatal kontrollja és a részvétel lehetősége, illetve az azzal kapcsolatos erőforrások elosztása.	*rendszerszint:* a rendszer integrációs és dezintegrációs törekvései
A politikai szereplők kategoriális egyenlőtlenségekkel kapcsolatos stratégiája, törekvéseik a társadalmi csoportok közötti különbségek hangsúlyozására, megerősítésére. Ennek elsődleges módja a politikai kommunikáció és az újraelosztás.	
Az életvilág, pontosabban annak szerveződési módja: mennyire teszi lehetővé ez a szerveződés a közös normák megvitatását. Azaz, az értékrend és a társadalmi csoportok elkülönülésének kritériumai és mértéke.	*életvilág szintje:* az életvilág reakciói és a rendszer integrációs törekvéseinek következményei
A politikai cselekvés informális és intézményesített hálózatai. Azaz, a részvétel különböző formái, lehetőségei és szervezetei, az ezekhez rendelkezésre álló erőforrások és a közöttük való átjárhatóság.	

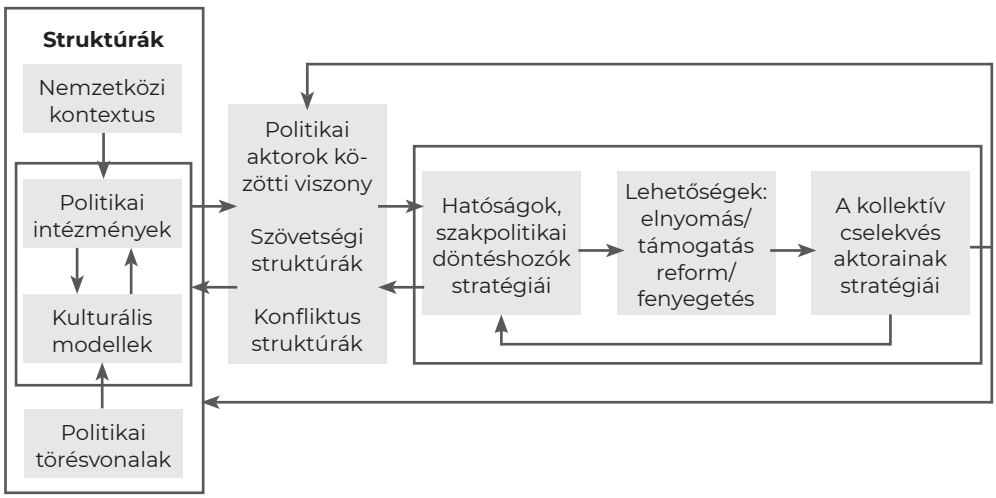
A politikai integráció rendszerszintű mechanizmusai

1. A politikai lehetőségstruktúra Magyarországon

Peter Eisinger (1973) használta először a politikai keretfeltétel-rendszer *(political opportunity structure, POS)* fogalmát a politikatudományban, elsősorban a társadalmi mozgalmak elméletére. Azt állította, hogy a társadalmi mozgalmak létrejöttének és sikerességének kulcsa a politikai rendszer nyitottságában és zártságában keresendő. A politikai keretfeltétel-rendszer az univerzális, a rendszer és az életvilág közötti kapcsolat jellegének leírására alkalmas fogalommá vált.

A téma meghatározó kutatója, Sidney Tarrow (1989) nyomán a politikai keretfeltételeknek (POS) négy eleme rögzült. Az első és egyben talán legfontosabb a politikai törésvonalak rendszere, amely a politikai konfliktusokon túl tartalmazza a társadalmi és kulturális ellentéteket is. A második rendszerszerű elem a politikai alrendszer intézményeinek a hálózata, amely a formálisan szabályozott kormányzati politikákon kívül az informális eljárásoknak is helyt ad. A formális és informális gyakorlatok állítják elő a harmadik keretfeltételt, a domináns politikai stratégiákat, amelyek lefordítják a törésvonalak jelentette konfliktusokat a politikai intézményrendszer számára. Az utolsó, a negyedik keretfeltétel a politikai rendszeren belüli hatalmi viszonyokat írja le (szövetségi politikák). Tarrow azon megállapítását érdemes kiemelni, miszerint a társadalmi-politikai állapot, ezen belül is a politikai kontextus formálja leginkább a társadalmi mozgalmakat (Szabó 2001, 2010; Mikecz 2018) (1. számú ábra).

1. ábra
A politikai lehetőségstruktúra modellje Hanspeter Kriesi (1995) alapján



Forrás: Mikecz 2018:47

Róbert Péter és Szabó Andrea (2017) mutatta be, hogy a 2000-es és a 2010-es években hogyan alakult a politikai részvétel tendenciája Magyarországon. A szerzőpáros szerint a második és a harmadik Orbán-kormány – szemben a 2000-es évek baloldali kormányaival – a formális és informális hatalmi viszonyok gyökeres átalakításával olyan erős államot épített 2010–2016 között, amely a társadalomból érkező kihívókkal szemben kifejezetten elzárkózóvá, elutasítóvá vált. A 2000-es évek baloldali kormányait inkább a szelektív befogadás jellemezte.

A POS gyökeres átalakításával a kormánypártok számára lehetőség nyílt hatalmon maradásuk hosszú távú megalapozására (Oross–Szabó 2020). A Fidesz–KDNP hatékonyan épít a politikai hatalomgyakorlás formális és informális, magyar politikai kultúrában gyökerező hagyományaira, így az apolitikusságra és a demobilizáltságra (Gerő–Szabó 2015, Oross–Szabó 2019), az erős politikai polarizációra (Patkós 2019), az etatizmusra, valamint a mélyen gyökerező társadalmi politikai törésvonalakra, például a bal–jobb, a város–vidék ellentét, a vallási és az osztálykonfliktusok.

Oross és Szabó (2020) tanulmányukban azt állítják, hogy a Fidesz Orbán Viktor 2009-ben elhangzott kötcsei-beszédére[4] alapozva alakította át a POS mind a négy alapelemét: *„Egy hatalompolitikai rendszernek három forrása van; három formában, három dologgal kell etetni, hogy újratermelődjön: pénzzel, ideológiá-*

4 A beszéd szerkesztett formában *Megőrizni a létezés magyar minőségét* címmel jelent meg a *Nagyítás* című folyóiratban.

val és szavazattal" (Orbán 2010). A politikai lehetőségstruktúra elemei közül a legfontosabb a politikai intézményi struktúra átszabása. Ennek három döntő eleme: a) az Alaptörvény népszavazás nélküli, kizárólag kormánypárti képviselőkkel elfogadott 2012-es kihirdetése, b) a 2010-es médiatörvény egypárti jellegű átalakítása, valamint c) a választási törvény 2013-as átalakítása (erről lásd Sebők et al. 2018). Ezek célja – és témánk szempontjából egyébként legalább ennyire érdemi a 2011. évi CLXXV. törvény a civil szervezetek működéséről és támogatásáról – a politikai döntéshozatal és irányítás megerősítése és a lehető legnagyobb mértékű központosítása, a közigazgatás politikai befolyásolása, azaz az állam kisajátítása (Bozóki–Hegedűs 2017, 2018). *„Ebben a rendszerben a hatalmon lévők egyoldalúan úgy használják az államot, hogy a demokrácia legalább egy elemét megsértik az alábbiak közül: 1. szabad választások, 2. polgári szabadságjogok, 3. egyenlő játéktér (anyagi források, elosztása, média, jogalkalmazás)"* (Bozóki–Hegedűs 2017:15).

A célrendszer tartalmaz rövid, közép és hosszú távú szándékokat. Rövid távon cél a soron következő választás megnyerése, azaz a szavazatmaximalizálás biztosítása (Szabó 2015). Közép távon a forrásallokáció, azaz a redisztribúciós mechanizmusok irányítása a szavazótábor megerősítése érdekében (lásd pénz) (Kovách et al. 2020 jelen másik kötetben), végül pedig hosszú távon a szocializációs mechanizmusok – oktatáspolitika, kultúrpolitika – átalakítása és kisajátítása, vagyis a Nemzeti Együttműködés Rendszere „nemzeti" karakterének és ideológiájának megszilárdítása (lásd ideológia) (Szabó I. 2014, Oross–Szabó 2019).

2. A politikai szereplők kategoriális egyenlőtlenségekkel kapcsolatos stratégiája

A Nemzeti Együttműködés Rendszere által működtetett integrációs mechanizmusok közül kiemelkedő jelentőségű az egyes társadalmi csoportok közötti különbségek hangsúlyozása és megerősítése. Ahogy ezt az 1. számú táblázatban jeleztük, ennek elsődleges módja a politikai kommunikáció és a politikai napirend uralása, és ennek segítségével az újraelosztási, illetve a redisztribúciós folyamatok irányítása.

A Fidesz mindvégig és következetesen a saját tábor egyben tartását tartotta szem előtt, épp ezért a Fideszt preferáló szavazókat újra és újra úgynevezett gondolatmankókkal látta el (Tóth–Török 2015). Ezek olyan hívószavak, üzenetek, amelyek „olvasásával" érthető és megérthető a világ, ezek az üzenetek mindig felül tudják írni a Fidesz körüli esetleges válsághelyzeteket, negatív történéseket. Ennek döntő eszköze a rendszerváltozás utáni magyar politikai kultúrában szokatlanul magabiztos, egységes és teljesen egyirányú kommunikáció, ami vezető politikustól a politikai elemzőn keresztül egészen az érintett hétköznapi embere-

kig kizárólag egy szólamban, azonos nyelvezettel történik. Ennek a valóságkonstruálásnak nem a diskurzus, a vita, a nyilvános „okoskodás" a célja, hanem az egyoldalú véleménybefolyásolás. Ezt nevezi Szűcs Zoltán Gábor (2018) a *„trollkodás politikájának"*. Szűcs jelzi, hogy a kormányzópárt rendszerváltás utáni politikáját a gyakori éles, radikális, a korábbi szakpolitikát és/vagy ideológiát elhagyó váltás jellemezte. Ilyenek voltak például az 1993-as jobboldali irányváltás, a 2000-es évek közepének plebejus fordulata vagy éppen az illiberális koncepció meghirdetése. Ezen éles váltásokban fontos szerepet játszott *„a polarizáció, éles szembeállításokkal operáló leírások a politikai viszonyokról"* (Szűcs 2018:447). A Fidesz esetében a politikai szereplők, az intézmények és a társadalom egyes rétegeinek szembeállítása tehát nem új eszköz, hanem a fejlődéstörténet része és a párt bevett technikája.

Ferge Zsuzsa (2017:15) szerint a 2010-es évek közepére kialakított politikai térben a különböző társadalmi csoportok között folyamatos versengés és konfliktus zajlik. Egyes csoportok tudatos ki- és felemelése, extrajövedelmekkel való ellátása az úgynevezett rekombináns redisztribúció révén valósul meg (Gerő–Kovách 2015, Czibere–Gerő–Kovách 2017, Balogh–Czibere–Kovách–Nemes Zámbó 2020). Ennek az elosztási módozatnak a célja a gazdasági és a politikai hatalom megtartása és növelése, mert nem bizonyított a közvetlen társadalmi egyenlőtlenségeket kiegyenlítő, illetve a gazdaságot élénkítő tulajdonsága (Czibere–Gerő–Kovách 2017:106). Ebben a rendszerben egyes társadalmi rétegek kiemelése a politikai rendszer szempontjából kevésbé fontos csoportokkal szemben történik meg. A szerzők a folyamat hét mechanizmusát azonosították:

1. *„A közpénzek feletti rendelkezés és a döntéshozatali rendszer központosítása, a transzparencia gyengítése.*
2. *Államosítás: a rendszerváltás óta magánkézbe került ágazatok, jelentős vállalatok, vállalatcsoportok állami kézbe vétele.*
3. *A különböző piacok adminisztratív eszközökkel történő átrendezése bizonyos kormányközeli szereplők érdekében.*
4. *A kormányzattól független források „elfoglalása" és beterelése a kormányzati ellenőrzés alá.*
5. *Ugyanakkor a piacok újra és újra átszervezhetők és új szereplők hozhatók helyzetbe.*
6. *A forrásfelosztás jóléti és projektalapú rendszereinek felhasználása.*
7. *A társadalmi stabilizáció megteremtése a politikai integráció eszközeivel. A társadalmi egyenlőtlenségek szerkezetének befagyasztása"* (Czibere–Gerő–Kovách 2017:107).

Témánk szempontjából a 6. és a 7. pont érdemel figyelmet. A Fidesz kategoriális egyenlőtlenségekkel kapcsolatos stratégiája ugyanis itt érhető tetten leginkább. Ferge (2017), Szikra (2017), Balázs (2020), Kovách és Loncsák (2020) írásaikban ugyanis azt bizonyították, hogy a kormányzópárt elosztási politikája a felső középosztálynak és a középosztálynak kedvez, miközben a marginalizált, a kirekesztett, a munkanélküli, azaz a hátrányos helyzetű csoportok integrációja háttérbe szorul. Balázs (2020) rámutatott, hogy egy vidéki településen a rászorulók szűk rétegének ellátása alapvetően megoldott, ugyanakkor *„a nekik dedikált programok és intézmények, az önkormányzat által biztosított természetbeni juttatások és eseti pénzsegélyek (…) klienssé teszik a szociális transzferek kedvezményezettjeit”* (Balázs 2020:20). A társadalom tömeges kliensé válása Habermas szerint egyben a társadalom pacifikációját is maga után vonja. Ahogy fogalmaz: a kliens szerep az az ár, amely a társadalom erejétől való megfosztást eredményezi (Habermas 2011:519).

Az alsó középrétegek és az alsó társadalmi rétegek integrációjának kulcseleme tehát a politikai alapon működtetett aktív szociálpolitikai eszközrendszer és az azt lokális szinten kiegészítő közfoglalkoztatás. Van azonban egy harmadik elem is, – a nemzeti szinten sikeresen működő ideológiák és identitáspolitikák mellett – a lokális identitások ápolása, ami leginkább a tömegkultúra rendezvényein keresztül valósul meg (Kovách–Loncsák 2020). Ezért is kiemelkedően fontos az iskolarendszer, a kultúra, valamint a média legszélesebb politikai kontrollja.

A társadalom politikai integrációjának az eredményei a háromszori kétharmados választási győzelmen túlmenően a hétköznapi élet szintjén is megmutatkoznak. Az EU Bizottság 2020. évi országjelentése szerint: a kedvező munkaerőpiaci folyamatok következtében az általános szegénység kockázata jelentősen csökkent az elmúlt években Magyarországon, de az anyagilag és szociálisan nélkülözők aránya továbbra is a legmagasabbak között van az EU-ban. Így a szegénységi rés, azaz a szegénység mélységét mérő mutató a 2017. évi 17%-ról 2018-ra 24%-ra emelkedett (EB 2020).

Az életvilág szintje

1. Az életvilág szerkezete

A jelen tanulmányban az életvilág szerkezetével csak érintőlegesen tudunk foglalkozni. Ahogy a politikai cselekvés mechanizmusainak, úgy az életvilág szerkezetének operacionalizálása is egy teljes tanulmányt (ha nem többet) igényelne. A mi szempontunkból a legfontosabb kérdés, hogy az életvilág alkalmas-e a deliberatív folyamatok lefolytatására és megerősítésére, vagy éppen a viszonylag egyenlő hozzáférésű kommunikációs helyzeteket gátló jellemzők vannak túlsúlyban.

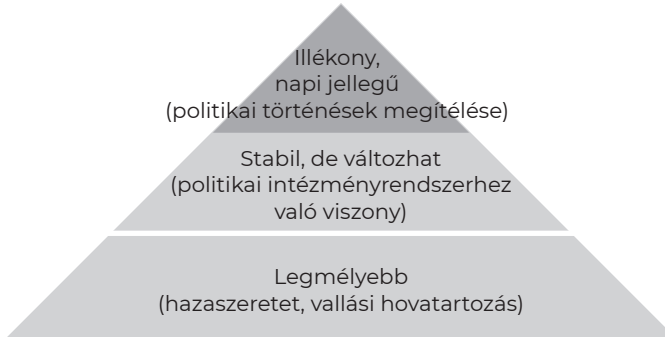
Leegyszerűsítve két nagy szempontot vizsgálunk meg: azt, hogy az életvilág hálózatai és az életvilág értékszerkezete (a cselekvéseket koordináló normák) mennyire támogatják a kölcsönös megértés lehetőségeit, valamint azokat a kommunikációs és részvételi mintákat, amelyek a kommunikációs folyamatok indikátoraiként értelmezhetőek. Azaz, a rendelkezésre álló eszközökkel azt vizsgáljuk meg, hogy milyen mértékben áll fenn a lehetősége annak, hogy az egyes társadalmi csoportok „megbeszéljék" a társadalmi problémákat, kihívásokat és valamelyest egyező értelmezés alakulhasson ki ezekről.

Persze, az életvilág e jellemzőit részben a fent vázolt rendszerszerű folyamatok befolyásolják: az emberek iskolai, munkaerőpiaci és más szervezeti kapcsolódásai heterogén vagy homogén csoportokat hozhatnak létre (Gerő–Kovách 2015), a családon belüli intergenerációs kapcsolatok a különböző élethelyzetekről szolgálhatnak csoportokat átfedő tapasztalatokkal (Takács 2017), ami a mobilitási esélyek fontosságára is utal, hiszen ha egy társadalom mobilitási szempontból zárt, akkor ez eleve csökkenti az eltérő élettapasztalatok megjelenésének esélyét az egyes társadalmi nagycsoportokban. A nyilvánosság és a politikai kommunikáció folyamatai pedig a bennünket körülvevő valóságértelmezésekre lehetnek hatással (Benford–Snow 2000).

A 2010-es évek második felében készített empirikus kutatások eredményei arra engednek következtetni, hogy ezek a folyamatok kevéssé támogatják a társadalmon belüli kölcsönös megértést. A legújabb adatok szerint a vertikális társadalmi mobilitás folyamatai ugyanis lelassultak, sőt, szinte leálltak (Balogh et al. 2019). A területi mobilitás folyamatai ugyan valamelyest különbözhetnek ettől, de elsősorban a külföldre történő elvándorlás tekintetében. Mivel az elvándorlás tartós, ezért az elvándorló csoportok inkább eltűnnek, és nem jelenítenek meg új tapasztalatokat a magyar társadalomban.

Tardos Róbert és Angelusz Róbert (2010) a 2000-es évek végén az interperszonális hálózatok politikai alapon történő polarizálódását detektálták. 2003 és 2008 között új törésvonalak jelentek meg a magyar társadalomban: mintegy duplájára

2. ábra
A politikai értékek három szintje



Saját ábra, Almond et al. 2006:82–83 alapján

nőtt azoknak az aránya az MSZP és a Fidesz szavazótáborán belül, akiknek tudomásuk szerint csak hasonló politikai szimpátiával rendelkező barátaik vannak, valamint megjelent egy generációs és egy erőforrás törésvonal is. A különböző erőforrások konszolidációját, azaz növekvő összefüggését már korábban is rögzítették (Angelusz–Tardos 1998, 2006). Az újabb elemzések megerősítették, hogy a társadalmi hálózatok egyre kevéssé nyúlnak át az egyes társadalmi nagycsoportokon. Kmetty és munkatársai (2018) elemzése szerint 1997 és 2014 között a foglalkozási státusz egyre jobban összefonódott a kapcsolati jellemzőkkel. Kovách és munkatársai (2016) szintén arra a következtetésre jutottak – bár nem a foglalkozási, hanem az integrációs csoporthovatartozással kapcsolatban –, hogy az egyes integrációs csoportok kapcsolati jellemzői jelentősen eltérnek egymástól: míg a jobban integrált csoportok nagyobb kapcsolati tőkével és beágyazottsággal bírnak, az alacsonyabb státuszú csoportok jóval kisebbel. Ráadásul, nem csupán a kapcsolatok mennyisége, hanem diverzitása is jelentősen eltér, ami szintén azt mutatja, hogy a rosszabbul integrált csoportok kevésbé rendelkeznek a csoporthatárokon átnyúló kapcsolatokkal. A magyar társadalom kapcsolati hálózatai bezáródó és erősen elkülönülő jelleget mutatnak.

A csoportokon átnyúló kapcsolati hálóhoz szorosan kötődik az ezt támogató vagy blokkoló értékrend. Almond és munkatársai munkájának (2006) alapján az elsajátított politikai értékek halmazának három szintjét különböztethetjük meg (2. számú ábra). Ezeket az értékeket eltérő érzelem- és viselkedésminta jellemzi, amelyek különböző módon változnak az élet egyes szakaszaiban. A legmélyebb szinten helyezkednek el az olyan alapvető érzelmek és hitek, mint a hazaszeretet, a nemzeti, az etnikai, a vallási vagy ideológiai csoporthoz való tartozás (2. számú ábra). E felett található egy közbülső szint, ahol az előbbiekkel ellentétben, kevés-

bé mély érzelmi értékek jelennek meg, ezek leginkább a politikai intézményekre és a kormányzatra vonatkoznak (például a bizalom). A legfelső szinten az éppen aktuális eseményekről, politikai cselekvésről, társadalmilag felkapott kérdésekről való érzések, nézetek vannak (például a pártpreferencia, a vezérekről kialakított vélemények). Lentről felfelé változik az elsajátított érzelmek illékonysága, változékonysága: a legmélyebb rétegekben elhelyezkedő érzelmi és viselkedésbeli minták azok, amik a legkevésbé képesek változni az egyén fejlődése során (Almond et al. 2006:82–83).

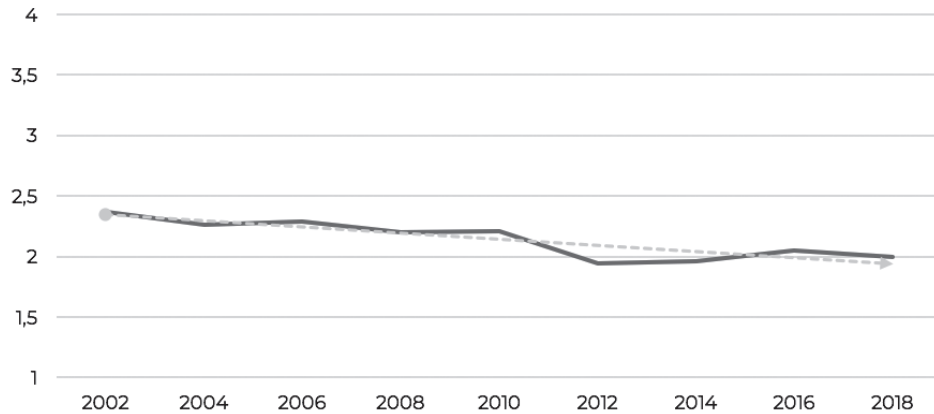
A magyar társadalom politikai értékstruktúráját az erős familizmus (sőt, amorális familizmus) jellemzi: a szűk családi, esetleg baráti kapcsolatok előnyben részesítése a tágabb közösség érdekeivel szemben (Dupcsik–Tóth 2008, Sik–Giczi 2009, Takács 2017). Ezt az értékrendi berendezkedést támogatja az alacsony interperszonális és az intézményekkel szembeni bizalom is (Hajdu 2012, Boda–Medve-Bálint 2020). Bár találtunk ettől eltérő értékrendű csoportokat az egyes szavazótáborok között (Gerő–Szabó 2017), összességében nem változott a helyzet az elmúlt 10 évben sem (Szabó–Gerő 2019).

A demokráciának mint politikai rendszernek a támogatottsága a 2010 előtti időszakban is csökkent Magyarországon. Haerpfer és Kizilova (2014) ezzel összefüggésben Magyarországot az országok azon csoportjába sorolta, amelyekben a demokratikus átalakulás felemásan sikerült: a többség támogatja a demokráciát, de ez a támogatás nem tűnik igazán stabilnak. Bár továbbra is a demokráciát támogatók vannak többségben, az elmúlt években megnőtt a demokrácia iránt közömbösek vagy akár a diktatúrát is támogatni hajlandók aránya (Szabó– Gerő 2019).

Ennél talán még fontosabb, hogy azok az értékek, amelyek a befogadást támogatnák, korábban sem és most sem terjedtek el a magyar társadalomban, amiben érezhető a centralizált médiagépezet hatása: a menekültekkel, bevándorlókkal kapcsolatos attitűdök az elmúlt néhány évben tovább romlottak, és egyértelműen Magyarország vált az Európai Unió egyik leginkább elutasító országává (Messing–Ságvári 2018).

A nyilvánosság közvetítő szerkezete a médiafogyasztás polarizációjával is sérül. Nem csupán a már korábban bemutatott centralizáció nehezíti a különböző nézőpontok megjelenését és megismerését, hanem az is, hogy az egyes társadalmi csoportok tájékozódási szokásai egyre inkább a párbeszédet megnehezítő irányokba mutatnak. A tájékozódás alapját jelentő politikai érdeklődés szintje egyértelműen csökken (bár ez nem homogén a magyar társadalom minden csoportjára nézve, lásd: Szabó–Gerő 2020). Az érdeklődésben a 2010-es évet megelőzően a trend megáll, de mára újra a 2000-es és 2010-es évek legalacsonyabb értékeit mutatják a mérések (3. számú ábra).

3. ábra
A politikai érdeklődés alakulása Magyarországon 2002–2018 (1–4 átlag, ESS)



Forrás: European Social Survey, 1–9. hullám

E mellett a politikai kommunikációs folyamatok nagyon jól mutatják, hogy az egyenlőtlenségek szerkezetének befagyasztása a társadalmi csoportok közötti kognitív határok megerősítésével is jár. Ennek eredménye, hogy a társadalmi problémák megítélése egyre inkább a politikai szimpátia függvénye (Gerő–Mikola 2020, Aftab–Pilz–Tummalappali 2020), és a politikai cselekvés és a kormánypárti, illetve ellenzéki médiafogyasztás is egyre jobban összekapcsolódik egymással (Susánszky et al. 2016, Róna et al. 2020).

Az elmúlt években a rendszeres hírfogyasztók (ez majdnem a teljes népességet jelenti) legnagyobb csoportjává azok váltak, akik elsősorban a centralizált, kormányzati médiabirodalomba tartozó hírforrásokból tájékozódnak. 2018-ban mintegy 55%-uk kizárólag vagy túlnyomórészt ilyen forrásból kapott információt, ezzel szemben 13%-uk kizárólag vagy túlnyomórészt kormánykritikus médiumokat figyelt és mindössze a rendszeres hírfogyasztók 1/3-a figyelte a mindkét típusú médiát (Polyák–Szávai–Urbán 2019).

A különböző társadalmi problémák megítélését pedig nagyban befolyásolja a pártszimpátia, legyen szó az állami szintű korrupcióról (Gerő–Mikola 2020, Aftab–Pilz–Tummalappali 2020, Kmetty 2018, Polyák–Szávai–Urbán 2019) vagy a bevándorlásról, illetve az oktatásról és az egyészségügyről (Gerő–Sik 2020, Gerő–Szabó 2017). E mögött azonban nemcsak a médiafogyasztási szokások átalakulása áll, hanem a pártszimpátia növekvő szűrő hatása is. Azaz, hiába találkozik valaki a saját pártjával szembeni kritikus információkkal, kevésbé hajlamos észrevenni vagy hitelt érdemlőnek tekinteni azt (Kmetty 2018, Polyák–Szávai–Urbán 2019). Patkós

Veronika (2019) arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon az egyik legerősebb az úgynevezett pártos polarizáció az európai országok között. A „pártszemüveg" megszűr, átfókuszál, így kapcsolódik össze a rendszer által irányított média az életvilág szintjén tájékozódó egyén hírfogyasztásával.

2. Az életvilág és a politikai cselekvés

A rendszerszintű folyamatok tétje nem csupán abban rejlik, hogy a politikai lehetőségstruktúrák zártabbá, az elosztás folyamatai centralizálttá válnak, hanem abban is, hogy egy olyan konzervatív társadalompolitika valósul meg, amely elsősorban a mobilitási lehetőségek mérséklésén és a jövedelemtranszferek magasabb státuszú csoportok felé történő átcsoportosításán keresztül igyekszik a társadalmi csoportok viszonyrendszerét szabályozni.

Visszautalva a habermasi keretre, a kognitív határok megerősítése az életvilágban történő deliberáció és a rendszer és az életvilág közötti információs csatornák jellege jelentősen befolyásolja a két szféra közötti kommunikáció és információcsere lehetőségeit. Ez azt jelenti, hogy a rendszer úgy állítja elő a maga számára szükséges legitimációt, hogy egyre inkább irányítja a két szféra közötti közvetítő folyamatokat. A médiastruktúra erőteljes centralizálása mellett szintén ebbe az irányba mutatnak az állam és a társadalom közötti közvetítő mechanizmusok kiiktatásra tett olyan kísérletek, mint a nemzeti konzultációk (Pozsár-Szentmiklósy 2017, Bocskor 2018), valamint a civil társadalom átalakításának kísérletei is: a kormánykritikus szervezetek elleni kampányok és a kormányközeli szervezetek erőteljes pénzügyi támogatása (Torma 2016, Kapitány 2019, Gerő et al. 2020, Krizsán–Sebestyén 2019).

Ahhoz, hogy a rendszer hatásait az életvilág folyamataiban tetten érjük, két folyamatot vizsgálunk empirikusan is: a civil és a politikai részvételt, valamint a politikával kapcsolatos interperszonális kommunikáció gyakoriságát a 2010 és 2018 közötti időszakban. Ezek esetében azért döntöttünk a saját adatok elemzése mellett, mert kevés a longitudinális, és jól értelmezhető elemzés, amelyre építhettünk volna. Az elemzésben azt mutatjuk be, hogyan változott a részvétel és a politikával kapcsolatos beszéd mértéke, gyakorisága a magyar felnőtt lakosság körében, valamint azt, hogy ezek a tényezők mennyiben függenek össze a pártpolitikai hovatartozással.

Nagyon leegyszerűsítve: az alábbi elemzés egyrészről azt mutatja meg, hogy a politika mint téma visszaszorult az elmúlt években, mind a civil szervezeti részvételt,[5] mind az interperszonális kommunikációt illetően. Az utóbbi esetében elsősorban a szűk baráti-családi kapcsolatokon kívül csökkent a politikáról való beszélgetés mértéke, megnehezítve ezzel az egyes társadalmi csoportok kö-

5 És az ezzel foglalkozó szervezetek száma is (erről lásd Gerő–Kerényi ebben a kötetben).

zötti kommunikációt, másrészről azt, hogy a civil és a politikai részvétel egyre jobban összekapcsolódik a pártpolitikai elkötelezettséggel. A két folyamat magyarázhatja azt a többek által is bemutatott tendenciát, miszerint a társadalmi problémák megítélése is egyre inkább a pártszimpátia függvénye: az, hogy milyen kérdéseket tartunk fontosnak, milyen problémákat és kihívásokat látunk a közösségünk előtt (egyáltalán, hogyan definiáljuk ezt a közösséget) és milyen típusú megoldásokat tartunk jónak, és emiatt egyre kisebb az esély a társadalmi léptékű diskurzusra.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az itt bemutatott eredmények csupán a gondolatmenet illusztrációjaként szolgálnak. Az életvilág mechanizmusainak és az életvilág és a rendszer közötti kapcsolatok empirikus feltárása többféle módszertani apparátus együttes alkalmazását és jóval több információt igényelne.

Az adatokat három, egymástól függetlenül felvett, de a vizsgált témákban nagyban egyező kérdésekkel dolgozó, adatbázisra építettük 2010-ből, 2014-ből és 2018-ból.[6]

Mind a három adatbázis személyes megkérdezésen alapuló, reprezentatív a 18 év feletti lakosságra nem, életkor és településtípus szerint. Mind a két vizsgált kérdéscsoport megtalálható mindhárom adatbázisban, hasonló módon lekérdezve (a három adatbázis készítői részben azonosak).

A civil szervezeti részvétel

A civil részvételt a különböző tevékenységterületeken működő szervezetekben való tagsággal, illetve 2018-ban az azokhoz való kötődéssel mértük. A három kérdőív nagyban megegyező tevékenységi területeket sorolt fel, apróbb eltérésekkel.[7] Mivel az egyesületi, civil részvételen belül az egyes tevékenységtípu-

6 Részvétel, képviselet, pártosság, választáskutatás, 2018 elnevezésű (NKFIH, K-119603) projekt. A választáskutatási panelvizsgálat első hullámára 2017. december és 2018. januárjában került sor 2 000 felnőtt állampolgár személyes megkérdezésével. Adatfelvelő: Závecz Research.
Fokasz, N. et al. (2014) Válság és társadalmi innovációk survey. [Kutatási gyűjtemény] DOI: 10.17203/KDK384.
DKMKA Magyar Választáskutatás Program (MVP) 2010. A Részvétel és képviselet projekt keretében 2010. március–áprilisban 1 500 fős reprezentatív személyes kérdőíves vizsgálatot készített az Ipsos és a Medián bevonásával. 750 kérdőívet az Ipsos, 750-et a Medián vett fel. A vizsgálat reprezentatív a felnőtt magyar népességre nem, kor, település típusa és iskolai végzettség szerint.

7 2010-ben 13, 2014-ben 11, 2018-ban 15 volt. Az adatok összehasonlíthatósága miatt azonban a 2018-as adatokból három területet (diák-illetve hallgatói szervezetek, nyugdíjas szervezetek, szülői szervezetek) kihagytunk az aggregált adatokból. A három adatfelvételben teljesen megegyezett a következő 11 terület: 1. sportklub, sportegyesület, 2. kulturális vagy hobbi kör, 3. vallási, egyházi szervezet, 4. szakszervezet, 5. szakmai (gazdasági, tudományos) kör, társaság, 6. politikai (párt, politikai ifjúsági szervezet, közéleti kérdéseket felvállaló) szervezet, 7. társadalmi mozgalom, civil szervezet (emberjogi,

sokhoz tartozó szervezetek eltérő kapcsolatban állhatnak a politikai szférával, érdemes különböző szervezettípusokat kialakítani (Smith et al. 2016, van der Meer-Grotenhuis–Scheepers 2009). Öt szervezettípust különböztettünk meg: 1) a politikai szervezeteket (politikai szervezet, társadalmi mozgalom és civil szervezet, valamint környezetvédő egyesületek), 2) a nem politikai szervezeteket (sportegyesületek, kulturális egyesületek és hobbikörök, segítő szervezetek), 3) érdekvédelmi szervezeteket (szakszervezetek és szakmai társaságok), valamint 4) a vallásos és 5) a helyi szervezeteket (kaláka, helyi kör, településszépítő társulat, helyi esemény, sportesemény szervezése).[8] A szervezeti típusokban való tagságot vagy kötődést kételemű részt vesz/nem vesz részt jellegű változóként mutatjuk be.

A civil szervezeti tagság az elmúlt 10 évben növekszik. Ezt némileg árnyalja, hogy míg 2010-ben és 2014-ben a kérdésben a tagság szűkebb fogalma szerepelt, addig 2018-ban a kérdőív a „kötődés" megengedőbb kategóriáját használta. Mindenesetre arra következtethetünk, hogy az elmúlt években a civil szervezetek működésébe bekapcsolódó polgárok száma inkább növekedett. Ráadásul, a növekedés minden szervezettípusra igaz. A szervezettípusok között azonban érdekes átrendeződést figyelhetünk meg: legnagyobb mértékben a politikai-közéleti szervezetekben és a helyi szervezetekben való részvétel mértéke nőtt. Ezt követik a vallási, majd az érdekképviselti szervezetek (2. számú táblázat).

2. táblázat
A civil szervezeti tagság mértéke, összességében és szervezettípusok szerint, 2010–2018, a felnőtt lakosság %-ában

	2010	2014	2018	Növekedés mértéke (2010-hez viszonyítva)
Politikai	3	5	10	233%
Nem politikai	9	13	12	33%
Érdekképviseleti	4	6	8	100%
Vallásos	5	6	11	120%
Helyi	4	6	13	225%
Összesen	19,5	23	28	44%
N	1 500	1 000	2 033	

Forrás: Saját szerkesztés

béke, más), 8. segítő (karitatív), szociális szervezet, 9. környezetvédő, zöld mozgalom, egyesület 10. helyi kör, település-szépítő stb. társulat 11. helyi esemény, közösségi megmozdulás sportesemény (például falunap, búcsú, karnevál) szervezése. Ezek mellett 2010-ben szerepelt a kaláka, házépítő közösség, 2010-ben és 2018-ban pedig a helyi sportesemény (foci, kézilabda stb. meccs, bajnokság) szervezése. Ez utóbbi kettő, mivel nem változtat jelentősen az eredményeken, szerepel az összevont adatokban.

8 A tevékenységi területek pontos elnevezését lásd az előző lábjegyzetben.

A kérdések megengedték a többes jelölést, ez alapján azt is vizsgálni lehet, mennyire jellemző például az, hogy a helyi szervezetek tagjai egyben politikai vagy vallásos szervezetekhez is kötődnek. A korrelációs együtthatók alapján 2010 és 2018 között az egyes területek közötti kapcsolat erősödött, azaz egyre jellemzőbbé vált a többes kötődés, vagy az, hogy egy szervezet több tevékenységi csoportba tartozó témával is foglalkozik. Leginkább a helyi szervezetek és a politikai-közéleti szervezetek közötti kapcsolat erősödött meg. Míg 2010-ben a helyi szervezetekben való részvétel és a nem-politikai szervezetekben való részvétel között látunk említésre méltó kapcsolatot,[9] 2014-re ezt utolérte a helyi és a politikai szervezetekben való részvétel közötti kapcsolat,[10] majd 2018-ra már ez a korreláció vált a legerősebbé.[11] Ehhez hasonlóan fontos fejlemény, hogy a vallási szervezetek beágyazottsága minden más területen megerősödött.[12]

A politikai preferencia és a szervezeti kötődés közötti egyszerű kapcsolatok vizsgálata alapján fényt derült arra is, hogy bár általában is a kapcsolat erősödéséről beszélhetünk, néhány területen a változás alapvető. Az érdekképviseleti szervezetek csoportját kivéve minden tevékenységi területen erősödött a párt-szimpátia és a részvétel kapcsolata.[13] Az egyetlen terület, ahol mindhárom évben szignifikáns és hasonló erősségű kapcsolatot találtunk a két változó között, a politikai-közéleti szervezetek csoportja. Az egyes területek közül a vallásos szervezetek csoportját érdemes kiemelni: a vallási-egyházi szervezetek esetében a leglátványosabb a kapcsolat megerősödése (a nem szignifikáns kapcsolat majdnem közepes erősségű kapcsolattá vált 2018-ra).

Persze, ennél még tanulságosabb, ha azt nézzük meg, hogy az egyes pártok milyen tevékenységi területeken beágyazottak. 2010-ben még a Jobbik szimpatizánsai emelkednek ki a politikai-közéleti szervezetek területén (10%-os aránnyal), illetve az LMP szimpatizánsai az érdekképviseleti szervezetekben való beágyazottságukkal (25%). 2014-ben a leginkább említésre méltó változás a Fidesz–KDNP szimpatizánsainak vallási-egyházi szervezetekben való reprezentációja volt: 12%-os aránnyal nemcsak megelőztek minden más pártot, de 6%-os növekedést is elkönyvelhettek 2010-hez képest. Emellett a Jobbik szimpatizánsok nem politikai szervezetekben való megjelenése (25%) is említést érdemel. Míg azonban ez utóbbi jelenség átmenetinek bizonyult, addig a Fidesz–KDNP támogatóinak beágyazottsága vizsgálatról vizsgálatra növekszik a vallási-egyházi szervezetekben: 2018-ra a Fidesz szimpatizánsok 16%-a kötődött ilyen jellegű szervezethez. Ezt

9 Korrelációs együttható 0,29, sig=0,000.
10 Korrelációs együttható: 0,34 Sig=0,000.
11 Korrelációs együttható: 0,45 Sig=0,000.
12 Nagyjából, 0,2-es erősségű együtthatót találunk minden terület esetében 2018-ban.
13 2018-ban sig=0,015 Cramers'V=0,094.

egyedül az MSZP szimpatizánsainak 12%-os aránya közelíti meg valamennyire, de minden más párt messze elmarad ettől.

A másik jelentős változás a helyi szervezetekben való beágyazottság növekedése. Ez általános tendencia, amely mind az MSZP, mind a Jobbik, mind a Fidesz szavazótáborát jellemzi. Míg 2010-ben az MSZP táborának csupán 3%-a, a Fidesz és a Jobbik szavazóinak 5%-a, és 7%-a kötődött helyi szervezetekhez, ez 2010-ben az MSZP-nél már 16%, a Fideszné l 13% és a Jobbiknál 18% lett.

A harmadik fontos jelenség a Momentum Mozgalom megjelenéséhez kötődik, így természetszerűleg csak a 2018-as adatokon látjuk. A 2018-as választások előtt először megjelenő párt szimpatizánsai több területen is jelentős mértékben képviseltették magukat: mind a politikai-közéleti, mind az érdekvédelmi, mind a helyi szervezetekhez kötődőket a Momentum szavazók között találtunk a legnagyobb arányban, míg elenyésző számban voltak a vallási-egyházi és az érdekképviseleti szervezetek tagjai között.

A civil részvétel nőtt, a pártok beágyazottsága elsősorban a helyi, másodsorban a vallási szervezetekben növekedett, és ennek következtében a helyi, a vallási és a politikai szervezetek vagy legalábbis azok ügyei (nem inkább aktivitásai?) közelebb kerültek egymáshoz. Fontos azt is megjegyeznünk, hogy amennyiben a szervezeti beágyazottságot egyfajta mobilizációs hálózatnak is tekintjük, akkor nem csupán az arányok, hanem az abszolút számok is fontossá válnak. Hiába volt sokszorosa arányaiban a Momentum lokális beágyazottsága a Fideszének (26% vs. 13%) 2018-ban, összességében a helyi szervezetekhez kötődő Momentum szavazók száma a mintánkban 8 embert jelent míg 89 Fidesz szavazót. Azaz, a szavazótáborok mérete egyáltalán nem lényegtelen ebben a kérdésben (sem). Egyrészt, mert a kisebb, és főképp mobilizációs pártok (Oross–Szabó 2020) szavazótáborától – hiszen jobban körülhatárolt, elkötelezettebb csoportból kerül ki – nagyobb mértékű aktivitást várhatunk, mint a nagy és sokféle társadalmi csoportot megszólító nagy pártok szavazótáborától. Másrészt, mert a Fidesz táborán belül tapasztalt, akár 10%-ot is meghaladó aktív bázis aránya abszolút számokban igencsak jelentős. A Fidesz tábora nagyságrendekkel nagyobb, mint bármelyik ellenzéki párté, és bár a szavazók kisebb aránya mozgósítható a szavazástól eltérő részvételre, ez a kisebb arány bármelyik pártnál jelentősebb emberi erőforrást vagy mobilizációs potenciált jelent.

Ezt figyelembe véve kell értelmeznünk a témában írt egy másik tanulmányunk legfontosabb eredményeit is (Gerő–Szabó 2020 a másik jelen kötetben). Ezek szerint a lokálisan integráltak és a politikailag aktívak körében magas, 60% feletti a Fidesz támogatottsága, és ezzel párhuzamosan a szervezeti kötődés is ezen csoportokban a legerőteljesebb. A Fidesz leginkább ezen két integrációs csoport révén képes behatolni az életvilág szintjére.

A politikai részvétel

A politikai részvételt a három kutatás szintén majdnem egyformán mérte. 2010-ben és 2014-ben 14, míg 2018-ban 18 politikai részvételi formát soroltak fel a kérdőívek. 2018-ban néhány plusz item a korábban egy itemként kérdezett lehetőségek különválasztásából keletkezett, míg bekerült néhány újabb elem is. Ezeket az újabb elemeket az összehasonlíthatóság kedvéért kihagytuk a most létrehozott aggregált változók létrehozásánál. Theocharis és van Deth (2017), valamint Oross és Szabó (2019) eljárásait követve négy részvételi csoportot hoztunk létre: hagyományos, közvetlen, online és fogyasztói (Függelék 1. számú táblázat).[14]

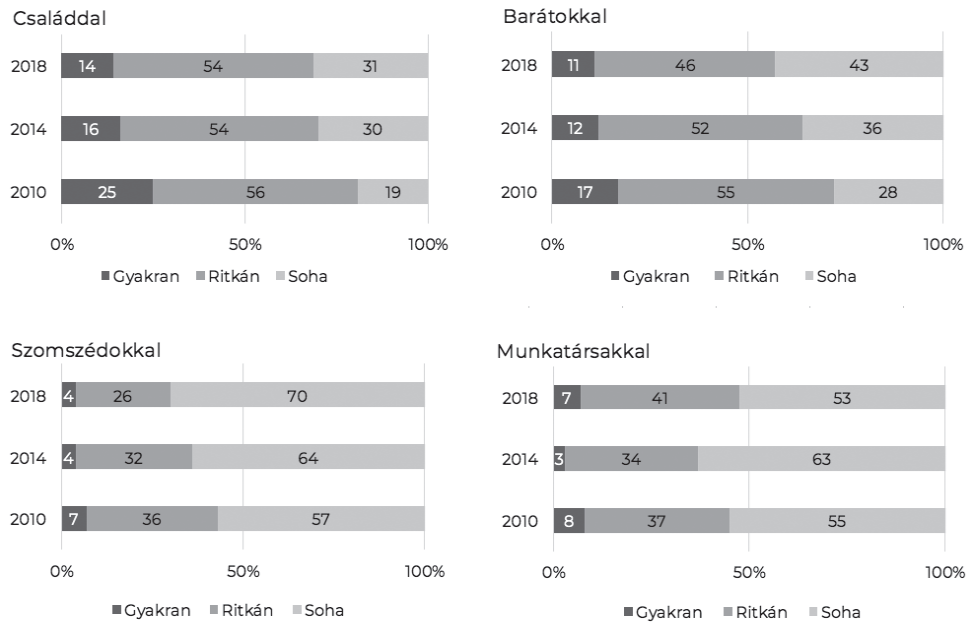
A politikai részvételben két tendencia figyelhető meg: egyrészt, a politika részvétel mértéke csökkent, nagyobb mértékben 2010 és 2014 között, kisebb mértékben 2014 és 2018 között. Másrészt, a részvételi formák jelentősége átrendeződött: az online és a közvetlen részvétel (előbbi 2014-es visszaesésével) mértéke hasonló maradt vagy némileg növekedett, a hagyományos és a fogyasztói részvétel jelentősége pedig egyértelműen csökkent.

A politikai részvételi formák és a pártszimpátia összefüggései nem lineárisak a vizsgált időszakban. Míg 2010-ben nagyjából gyenge vagy közepes erősségű, de szignifikáns összefüggés volt a pártszimpátia és a részvételi formák között, addig 2014-re az online és a fogyasztói részvételnél eltűnt az összefüggés, a másik kettőnél pedig egyértelműen gyengült. 2018-ban megint erősebbé váltak az összefüggések, sőt, a hagyományos részvételtől eltekintve ebben az évben mértük a legerősebb kapcsolatokat. Ennek alapvetően három oka lehet: az egyik a Momentum mozgalom megjelenése, amely minden részvételi formában rendkívül aktív szavazóbázissal rendelkezett. A másik, hogy általában is nő a különbség a nem szavazók (akik nem mennek el vagy nem válaszolnak a kérdésre) és a pártpreferenciával rendelkezők között.

A harmadik, hogy néhány markáns mintázat figyelhető meg az egyes pártok szavazótáborában: a Fidesz szavazói például egyáltalán nem voltak aktívak az online részvételi formákban, és 2018-ban már a fogyasztói részvételben sem. Az

14 A 14 részvételi forma: 1. Kapcsolatba lépett politikussal vagy önkormányzati képviselővel. 2. Tevékenykedett egy politikai pártban, részt vett a rendezvényein. 3. Részt vett más politikai szervezet vagy politikai mozgalom munkájában. 4. Viselt vagy kihelyezett politikai jelvényeket, jelképeket. 5. Tiltakozó levelet, petíciót írt alá, hagyományos vagy internetes formában 6. Részt vett tüntetésen (demonstráción). 7. Szándékosan nem vásárolt, bojkottált bizonyos árucikkeket. 8. Elvi okból vásárolt bizonyos árucikkeket (politikai, etikai, környezetvédelmi megfontolásból). 9. Online blogot vezetett, vagy internetes fórumon, közösségi médiában politikai témában hozzászólt, kommentelt 10. Újságcikket vagy olvasói levelet írt valamilyen közéleti ügyben.11. Telefonos rádióműsorba vagy televíziós műsorba betelefonált, vagy szavazott közéleti kérdések kapcsán 12. Pénzt adományozott civil szervezetnek. A választási részvételt ebben a tanulmányban csak mint függő változót vontuk be az elemzésbe.

4. ábra
A választások kapcsán Önök mostanában milyen gyakran beszélgetnek a politikáról a családban: gyakran, ritkán vagy soha? És milyen gyakran beszélgetnek a politikáról? A felnőtt népesség %-ában, a családdal, barátokkal, szomszédokkal és munkatársakkal, 2010–2018



MSZP szavazóbázisa a Fideszéhez hasonló karaktereket mutat, míg a többi ellenzéki párt (Jobbik, DK és Momentum) szavazótábora éppen ezekben a részvételi formákban volt erős.

A politikáról való beszélgetés

A politikáról való beszélgetést mindhárom adatbázis ugyanazzal a módszerrel mérte. Azt a kérdést tették fel, hogy *„A választások kapcsán Önök mostanában milyen gyakran beszélgetnek a politikáról: gyakran, ritkán vagy soha? És milyen gyakran beszélgetnek a politikáról”*. A kérdést nem általában, hanem külön a családra, a barátokra, a szomszédokra és a munkatársakra vonatkozóan kellett megválaszolni (4. számú ábra).

Általában is igaz – és ez nem is meglepő –, hogy elsősorban a családban és a barátokkal beszélgetünk politikáról. A válaszadók között minden évben többen voltak azok, akik a szomszédokkal és munkatársakkal soha nem beszélgetnek politikai témákról, mint azok, akiknél a családban és a barátokkal sem kerülnek elő ezek a témák. Korábbi vizsgálatok ugyanakkor bemutatták, hogy az 1990-es

és a 2000-es években a rendszerváltást követő csalódás és bezárkózás után a politika egyre inkább vállalható témává vált (Gerő 2018). Ennek a folyamatnak a visszafordulását tapasztaljuk 2010 után.

A 2010-es állapotokhoz képest jelentősen növekedett azoknak az aránya, akik egyik terepen sem beszélgetnek politikáról. 2018-ra a válaszadók 31%-a a családban sem, 40%-a a barátokkal sem beszélt politikáról. Emellett azoknak az aránya, akik gyakran beszélgetnek politikai témákról otthon vagy a barátokkal lecsökkent 10% körülire a 2010-es 25%-ról, illetve 17%-ról. Ezzel együtt 2018-ra már 70%-ra nőtt azoknak az aránya, akik a szomszédaikkal egyáltalán nem beszélnek politikáról. Egyedül a munkatársakkal politikáról beszélők aránya nőtt 2010-hez képest: bár 2014-re ez is csökkent, 2018-ra a 2010-est kissé meghaladó állapot állt vissza. 2018-ban a magyar társadalom mintegy egyötöde (22%) soha, senkivel nem beszélgetett politikáról, nézeteit nem tudta ütköztetni, kibeszélni, átgondolni. 2010-ben ez az arány még 14% volt (Kmetty–Tóth 2011). A társadalom tehát egyre zártabbá vált, és egyre szűkebb csoportokban beszélgettek a politikáról, ami együtt járhat a beszélgetések homogenizációjával (politikai homofilia, lásd Angelusz–Tardos 2009, 2010). Vagyis 2010-hez képest (Kmetty–Tóth 2011) 2018-ban egyre kevésbé volt valószínű, hogy a nem hasonló politikai vélemények az életvilág szintjén összeütközzenek.

Ráadásul, amennyiben összevetjük a politikáról való beszélgetést és a pártpreferenciát, arra a megállapításra juthatunk, hogy – elsősorban a barátok és a családok tekintetében, de általában is – az igazi különbség nem a pártok szavazótáborai, hanem a szavazást elutasítók és a pártot választók között mutatható ki. A négy kérdésre adott válaszok átlagolásával azt tapasztaljuk, hogy 0,4–0,5 pontnyi különbség van a nem szavazók és a pártot választók között (egy 1 és 3 között terjedő skálán). A Függelék 3. számú táblázata a pártpreferenciák szerinti beszélgetési átlagokat mutatja. Az úgynevezett ismeretlen preferenciájúak jellemzően „soha” közeli értékeket vesznek fel, míg a pártot választóknál a „ritka” tűnik jellemzőnek. Mindez egyértelműen arra enged következtetni, hogy a magyar társadalom tagjai nem szívesen beszélnek politikai kérdésekről, a pártot nem választók pedig lényegében nem is beszélnek a politikáról. Ennél is fontosabb, hogy a politikai véleménycsere visszaszorult, egyre csökkentve a közös helyzetértékelés, problémaészlelés kialakulásának esélyeit.

Összefoglalás

Tanulmányunk a célja az volt, hogy áttekintsük azokat a mechanizmusokat, amelyeken keresztül a politika szférája hozzájárul a társadalom integrációjához. Először elméleti szinten, szakirodalmi áttekintéssel közelítettük a problémához, majd külön vizsgáltuk a magyarországi folyamatokat.

Azt állítottuk, hogy a politikai cselekvéssé transzformálható társadalmi konfliktusok hosszú távú, történeti és strukturális beágyazottságuk és a politikai szereplők stratégiai cselekvéseinek közös eredményei. Tanulmányunkban jeleztük, hogy a politikai szereplők következetesen és tudatosan a társadalomszerkezet befolyásolására törekszenek. A tartós és lehető legszélesebb legitimációért folytatott küzdelemben a hatalom egyik legfontosabb eszköze ugyanis a csoportok közötti határok megváltoztatása, gyengítése vagy élesebbé tétele. Minél zártabbak a társadalmi csoportok, minél nehezebb az azok közötti átjárás vagy legalábbis a társadalmi rétegek közötti kommunikáció, annál könnyebb a hatalmi érdekek ellenállás nélküli átvitele.

Korábbi elemzéseinkhez hasonlóan ebben a tanulmányban is Jürgen Habermas rendszerelmélete jelentette gondolkodásunk kiindulópontját. Ebben az elméleti keretben azt vizsgáltuk, hogy a rendszer – a hatalom – hogyan, milyen módon befolyásolja, irányítja, „kolonializálja" az életvilágot, másképpen, hogyan történik az életvilág rendszer általi integrációja. Politikai integrációs mechanizmusnak tekintjük azokat a politikai cselekvéseket, aktivitásokat, beállítódásokat és normákat, amelyek egyrészt növelik a társadalom politikai kohézióját, másrészt csökkentik a politikai kommunikációs zavarok vagy a politikai konfliktusok kialakulásának esélyét és egyúttal elősegítik a politikai rendszer lehető legszélesebb legitimációjának a kialakulását.

Charles Tilly (2003) nyomán három olyan területet azonosítottunk, amelyen keresztül a politika elsődlegesen a társadalmi csoportok határait módosítja: a redisztribúciós politikák, a politikai kommunikáció és a bizalmi hálózatok, amelyeket elsősorban a társadalmi mozgalmak és a civil társadalom, valamint az informális hálózatok szférájával azonosítunk. Habermas és Tilly elméletének az operacionalizálásával egy mátrixot alakítottunk ki, ahol a habermasi rendszer és életvilág szintjeinek Tilly egy-egy területe felel meg: a) politikai lehetőségstruktúrák; b) politikai szereplők egyenlőtlenségekkel kapcsolatos stratégiája mint a rendszer integrációs és dezintegrációs mechanizmusai; c) életvilág szerveződési módja; és d) politikai cselekvés mint az életvilág reakciója és a rendszer integrációs törekvéseinek következménye (3. számú táblázat). A tanulmányban ezeket a területeket – igaz különböző mélységben – elemeztük, megvizsgálva, hogy a

3. táblázat
Politikai integrációs mechanizmusok

Tilly féle modell	észlelt mechanizmusok
A politikai lehetőség-struktúrák nyitottsága	a) a politikai lehetőségstruktúra teljeskörű, mély és tartós átszabása a hatalmi érdekeknek megfelelően; b) célja rövid távon a szavazatmaximalizálás, középtávon a forrásallokáció kisajátítása, hosszú távon a szocializációs mechanizmusok átalakítása.
A politikai szereplők kategoriális egyenlőtlenségekkel kapcsolatos stratégiája	a) egyes társadalmi csoportok közötti különbségek hangsúlyozása és megerősítése a politikai kommunikáció és politikai napirend uralása, a saját szavazótábor egyben tartása valóságkonstruálással; b) rekombináns redisztribúciós folyamatok vezénylése: nem állampolgár, hanem kliens szerep, amely a társadalom pacifikációjával jár együtt; c) a lokális integráció megerősítése.
Az életvilág	a) hagyományos értékstruktúra felerősítése: erős familizmus, ami együtt jár az alacsony interperszonális és intézményekkel szembeni bizalommal; b) demokratikus értékekkel szembeni bizalmatlanság; c) politikai kiábrándultság mellett politikai polarizációs folyamatok felpörgetése, a személyközi, politikáról való kommunikációs folyamatok nehezítése.
A politikai cselekvés informális és intézményesített hálózatai	a) kísérlet az állam és a társadalom közötti közvetítő mechanizmusok kiiktatásra; b) a civil társadalom átalakításának kísérletei – párhuzamosan történik a civil aktivitás növekedése és pártosodása, valamint az aktív politikai cselekvés visszaszorulása és a politikai homofilia felerősödése.

magyar politikai térben 2010 után milyen mechanizmusok révén sikerült a Nemzeti Együttműködés Rendszerének a megszilárdítása és a társadalom politikai integrációja.

A rendszer és az életvilág mechanizmusainak elemzése alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a Magyarországon kiépülőben lévő rendszer koherens és szisztematikus törekvéseket mutat arra, hogy a társadalmi csoportok közötti határokat élesebbé tegye, a közöttük létrejövő kommunikációs folyamatokat akadályozza és a saját szempontjai szerint irányítsa. A politikai lehetőségstruktúra 2010 után gyökeresen átalakult. Érdemi, társadalmi szintű ellenállás nélkül bevezették az egypárti Alaptörvényt, átszabták a választási törvényt és a médiatörvényt. A politikai hatalom behatolt az állam legmélyebb szintjeire is, egyoldalúan kisajátítva annak működését. Nem egyszerűen arról van szó, hogy ciklusról ciklusra igyekszik a hatalom a soron következő választást megnyerni, de közép és hosszú távú szándékokat is tételezünk. A redisztribúciós mechanizmusokat is úgy alakították, hogy a szavazótábort tartósan maguk mögött tudhassák, valamint a

nemzeti, keresztény ideológiát erős, domináns ideológiává tegyék. A konzervatív szociálpolitika is ezt a célt szolgálja, amely elsősorban a mobilitási lehetőségek mérséklésén és a jövedelemtranszferek magasabb státuszú csoportok felé történő átcsoportosításán keresztül igyekszik a társadalmi csoportok viszonyrendszerét szabályozni.

A nemzeti szinten sikeresen működő ideológiák és identitáspolitikák mellett a lokális identitások ápolása megerősíti a politikai lehetőségstruktúrák tartós átalakítását. A rendszerszintű folyamatok eredménye, hogy a politikai lehetőségstruktúrák zártabbá, az elosztás folyamatai centralizálttá váltak az utóbbi években.

Az életvilág szintjén Tilly alapján azt vizsgáltuk, hogy a társadalomban zajló folyamatok a társadalmi csoportok közötti kommunikációt, információcserét segítik-e vagy gátolják-e.

Ha röviden és nagyon egyszerűen akarunk a fenti kérdésre válaszolni, a szakirodalmi áttekintés és a bemutatott empirikus adatok azt jelzik, hogy a társadalmi párbeszéd, deliberáció beszűkülésének egyértelmű jelei azonosíthatók a magyar társadalomban. A rendszer szempontjából az „ideálishoz közelítő" állapotokat regisztrálunk. A társadalmi kapcsolati hálózatok politikai alapon történő polarizálódását látjuk ugyanis, amelyet következetesen és egy irányba egészít ki az értékstruktúra torzulása. A magyar társadalom értékrendszerét az erős familizmus, a bizalomhiány, valamint a demokrácia relativizálása jellemzi. Mindemellett fontos megjegyezni, hogy az életvilág szerveződési és gondolkodási módjának ezen jellegzetessége nem a 2010 utáni időszakból ered. A korábbi empirikus munkák a 2000-es évek közepétől világosan jelezték a pártos polarizáció egyre erőteljesebb jeleit, de a folyamat felgyorsulása a második Orbán-kormány megválasztása után következett be.

Ehhez nagyban hozzájárult a nyilvánosság közvetítő szerkezetének és a médiafogyasztásnak a polarizációja. Az egyes társadalmi csoportok tájékozódási szokásai egyre inkább a deliberációt megnehezítő irányokba mutatnak: a tájékozódás alapját jelentő politikai érdeklődés szintje egyértelműen csökkent, ugyanakkor az egyenlőtlenségek szerkezetének befagyasztása a társadalmi csoportok közötti kognitív határok megerősítésével is együtt járt.

Mindemellett a rendszer befolyásolási szándékaival szemben kevés az erőteljes ellenállás. A rendszer úgy állítja elő a maga számára szükséges legitimációt, hogy egyre inkább irányítja a rendszer és életvilág közötti közvetítő folyamatokat. A civil és a politikai részvételt, valamint a politikával kapcsolatos interperszonális kommunikáció gyakoriságát vizsgálva a fenti folyamatokat megerősítő eredményekre jutottunk. A politikai preferencia és a szervezeti kötődés közötti egyszerű kapcsolatok vizsgálata alapján fény derült arra, hogy bár általában is a kapcsolat

erősödéséről beszélhetünk, néhány területen a változás alapvető. Különösen érdekes a Fidesz–KDNP támogatóinak beágyazottsága a vallási-egyházi, valamint – és ez talán még érdekesebb tanulmányunk szempontjából – a helyi szervezetekben. Mivel a szervezeti beágyazottságot egyfajta mobilizációs hálózatnak is tekintjük, ezért a kormányzópártok ezen a téren jelentős előnnyel rendelkeznek. A Fidesz tábora ugyanis nagyságrendekkel nagyobb, mint bármelyik ellenzéki párté, és bár a szavazók kisebb aránya mozgósítható a szavazástól eltérő részvételre, ez a kisebb arány bármelyik pártnál jelentősebb emberi erőforrást vagy mobilizációs potenciált jelent.

A politikai részvétel, mint az életvilág egészséges ellenállási eszköze kevéssé tudja árnyalni a fenti megállapításokat. A politikai részvétel mértéke csökkent 2010-ről 2018-ra, ráadásul az online és közvetlen részvétel irányába mozdult el.

Végül, a politikai érdeklődést vizsgálva a tendenciák hasonló képet mutatnak. Beszédes adat, hogy 2018-ban a magyar társadalom mintegy egyötöde soha, senkivel nem beszélgetett politikáról, nézeteit nem tudta ütköztetni, kibeszélni, átgondolni. 2010-hez képest másfélszeresére nőtt a politikától teljesen elzárkózók aránya. A társadalmi kommunikáció a politikáról tehát egyre zártabbá válik és egyre szűkebb csoportokban beszélgetnek az emberek a politikáról, ami együtt járhatott a beszélgetések homogenizációjával, a politikai homofilia felerősödésével.

A Charles Tilly elméleti kérdésfeltevése alapján vizsgált fő kérdésünkre, vagyis, hogy a társadalomban zajló folyamatok alkalmasak-e a deliberatív folyamatok lefolytatására és megerősítésére, vagy éppen a többé-kevésbé egyenlő hozzáférésű kommunikációs helyzeteket gátló jellemzők vannak túlsúlyban, a válaszunk az, hogy 2010 után a folyamatok egy irányba mutatnak. A 2010 és 2018 közötti időszakot vizsgálva egyre kevésbé valószínű, hogy a nem hasonló (politikai) vélemények az életvilág szintjén találkozzanak, ami a rendszer átalakításának, valamint az életvilág szintjén zajló folyamatoknak a következménye. A rendszer olyan politikai integrációs és tegyük hozzá, dezintegrációs mechanizmusokat működtet, amelyeknek eredménye a társadalom integrációs csoportjai közötti éles határok megvonása, ami a kommunikációs hálózatok bezáródásától a közösségi szintű politikai cselekvés beszűküléséig ér. A Nemzeti Együttműködés Rendszerének stabilizálódása mögött egy szisztematikus struktúra működtetése áll, amely és a társadalmi és politikai stabilitás biztosítása érdekében azonos súllyal kezeli a rövid, a közép és hosszú távú elemeket, biztosítva ezzel a fennmaradásához szükséges szavazatmaximalizálást, a jövedelemátcsoportosítást, az identitást nyújtó ideológiát.

Hivatkozások

Aftab, K. – Pilz, O. – Tummalapalli, A. (2020) *Public Perceptions of Corruption in Hungary – Opinions and their Main Social Drivers.* CEU Policy Lab-Transparency international Magyarország. https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/06/CEU-TI-survey-report_final_with-cover.pdf

Almond, G. – Powell, G. B. –Strøm, K. – Dalton, R. J. (2006) *Összehasonlító politológia.* Budapest: Osiris.

Angelusz R. – Tardos R. (1998) A kapcsolathálózati erőforrások átrendeződésének tendenciái a kilencvenes években In Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 1998*. Budapest: Tárki. 237–257.

Angelusz R. – Tardos R. (2006) Hálózatok a magyar társadalomban. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek. Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai* Magyarországon. Budapest: Napvilág. 227–252.

Angelusz R. – Tardos R. (2009) Kapcsolathálózati szemlélet a társadalom és politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 18(2). 29–57.

Balázs A. (2020) A lokális integráció eszközei és szereplői Móron. *Kultúra és Közösség. Művelődéselméleti folyóirat. Integrációk, közösségek, archaikumok*. 2. 9–22. DOI 10.35402/kek.2020.2.2

Balogh K. – Hajdu G. – Huszár Á. – Kristóf L. – Megyesi B (2019) *Származás és integráció a mai magyar társadalomban*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Balogh, K. – Czibere, I. – Kovách, I. (2020) Másik kötet

Baxter, H. (1987) System and Life-World in Habermas's "Theory of Communicative Action". *Theory and Society*, 16(1). 39–86. JSTOR.

Benford, R. D. – Snow, D. A. (2000) Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26(1). 611–639.

Bocskor Á. (2018) Anti-immigration discourses in Hungary during the 'Crisis' year: The Orbán government's 'National Consultation'campaign of 2015. *Sociology*, 52(3). 551–568.

Bohman, J. (2005). *Critical theory*. In: Stanford Encyklopedia of Philosophy. https://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/ utolsó elérés: 2020.10.02.

Boda Zs. – Medve-Bálint G. (2020) Politicized Institutional Trust in East Central Europe. *Taiwan Journal of Democracy,* 16(1). 27–49. http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/027-049-Politicized-Institutional-Trust-in-East-Central-Europe.pdf

Bornschier, S. (2009) Cleavage Politics in Old and New Democracies. *Living Reviews In Democracy,* 11–13.

Bozóki A. – Hegedűs D. (2017) A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle,* XXVI(2). 7–32.

Bozóki A. – Hegedűs D. (2018) An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization,* 25(7). 1173–1189.

Cohen, J. L. – Arato, A. (1992) *Civil Society and Political Theory* (1. Aufl). The MIT Press.

Czibere I. – Gerő M. – Kovách I. (2017) Újraelosztás és integráció. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Belvedere Meridionale. 117–153.

Dahrendorf, R. (2017). *Reflections on the Revolution in Europe.* Routledge.

Dalton, R. J. (1996) Political Cleavages, Issues, and Electoral Change. In LeDuc, L. – Niemi, R. G. – Norris, P. (szerk.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 319–342.

Dalton, R. J. – Welzel, C. (2014) Political culture and value change. In Dalton, R.J. – Welzel, C. (szerk.) *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*. New York: Cambridge University Press. 1–16. https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002

Deegan-Krause, K. (2007) New dimensions of political cleavage. In Dalton, R. – Klingemann, H.-D. (szerk.) *Oxford handbook of political behaviour*. Oxford University Press. 538–556.

Dupcsik Cs. – Szabari V. (2015) Elméleti bevezető az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című OTKA kutatáshoz. *Socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 3. 33–43.

Dupcsik Cs. – Tóth O. (2008) Feminizmus helyett familizmus. *Demográfia,* 51(4). 307–328.

Durkheim, É. (2003) *Az öngyilkosság – Szociológiai tanulmány.* Budapest, Osiris.

EB (2020) Az Európai bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak és az Eurócsoportnak 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről. https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/4949aa0e-7b08-11e9-9f05-01aa75ed71a1

Eisinger, P. (1973) The Conditions of Protest Behavior in American Cities *American Political Science Review,* 67. 11–28.

Fagan, A. (2009) *Human Rights: Confronting Myths and Misunderstandings.* Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Ferge Zs. (2017) *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990–2015.* Budapest: Osiris.

Foster, S. (2011) *Human Rights & Civill Liberties.* (3. kiadás). Edinburgh: Pearson education limited.

Franklin, M. N. (1992) The decline of cleavage politics. In Franklin, M. N. – Mackie, Th. – Valen, H. (szerk.) *Electoral change: Responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*. 383–405.

Gellner, E. (1991) Civil society in historical context. *International Social Science Journal*, 43(3). 495–510.

Gellner, E. (1994) *Conditions of liberty: Civil society and its rivals*. London: Hamish Hamilton.

Gerő M. – Mikola B. (2020) A korrupcióérzékelés két arca: a hétköznapi és az állami szintű korrupció legfontosabb meghatározói. Kutatási Jelentés. Letölthető: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/05/Ger%C5%91-Mikola-2020-A-korrupci%C3%B3%C3%A9rz%C3%A9kel%C3%A9s-k%C3%A9t-arca.pdf utolsó elérés 2020.07.01.

Gerő, M. – Plucienniczak, P. P. – Kluknavska, A. – Navrátil, J. – Kanellopoulos, K. (2017) Understanding Enemy Images in Central and Eastern European Politics. Towards an Interdisciplinary Approach. *Intersections. East European Journal of Society and Politics,* 3(3). 14–40.

Gerő M. – Sik E. (2020) The Moral Panic Button1: Construction and consequences. In *Europe and the Refugee Response (Open Access).* London: Routledge. 39–58.

Gerő M. – Susánszky P. – Kopper Á. – Tóth G. (2020) Strategies for Survival: Human Rights Organizations' Responses to the Closing of Political Opportunity Structures in Hungary. *Politologicky Casopis,* 27(2). 119–139.

Gerő M. – Szabó A. (2015) *Politikai tükör. Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Gerő M. – Szabó A. (2017) A társadalom politikai integrációja. A politikai értékcsoportok. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Belvedere Meridionale. 117–153.

Gerő M. – Szabó A. (2019) *A magyar társadalom és a politika, 2019. A magyar társadalom politikai gondolkodásmódja, politikai integráltsága és részvétele 2018 őszén.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Gerő M. – Szabó A. (2020) A magyar társadalom politikai integrációja A másik kötetben

Habermas, J. (2011) *A kommunikatív cselekvés elmélete*. Budapest: Gondolat.

Haerpfer, Ch. W. – Kizilova, K. (2014) Support for democracy in postcommunist Europe and post-soviet Eurasia. In Dalton, R. J. (szerk.) *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizens.* 158–189. https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002.011

Hajdu. G. (2012) Bizalom, normakövetés és társadalmi részvétel Magyarországon a rendszerváltás után. In Kovách I. – Dupcsik Cs. – P. Tóth T. – Takács J. (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont–Argumentum. 45–63.

Huszár Á. (2009) *A kritikai elmélet rekonstrukciója: Újosztály-elméletek és civiltársadalom-elméletek a rendszerváltás időszakában* (1. kiad). Budapest: Napvilág.

Huszár Á. (2014) Osztály és elismerés: A magyar társadalom elismerési viszonyairól. *Replika,* 88. 81–109.

Inglehart, R. (1984) The changing structure of political cleavages in western society. In Dalton, R. J. – Flanagan, S. C. – Beck, P. A. (szerk.) Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment. Princeton, Princeton University Press 25–69.

Inglehart, R. (1971) The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. *American Political Science Review*, 65(4). 991–1017. https://doi.org/10.2307/1953494

Inglehart, R. F. (2008) Changing values among western publics from 1970 to 2006. *West European Politics,* 31(1–2). 130–146.

Inglehart, R. – Welzel, C. (2009) How development leads to democracy. *Foreign Affairs*, 2009/march 33-48

Kapitány B. (2019) Egy civil szektor 'államosítása': Népesedési, népesedéspolitikai célokkal foglalkozó szervezetek Magyarországon 2011–2018. *Civil Szemle*, XVI(4). 61–79.

Kiss B. (2015) Integráció és politika. *Socio.hu,* 3. 84–104. https://doi.org/10.18030/socio.hu.2015.3.84

Kmetty Z (2018) Incumbent party support and perceptions of corruption–an experimental study. *Szociológiai Szemle,* 28(4). 152–165.

Kmetty Z. – Tardos R. – Albert F. – Dávid B. (2018) Mapping social milieus and cohesion patterns between 1997 and 2014. Exploiting the potential of the occupational position generator. *Social Networks*, 55. 116–129.

Kmetty Z. – Tóth G. (2011) A politikai részvétel három szintje. In Tardos R. – Enyedi Zs. – Szabó A. (szerk.) *Részvétel, képviselet, politikai változás.* Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 75–115.

Krizsán A. – Sebestyén A. (2019) Politicizing Gender Equality and Women's Movement Reactions to it in Hungary. In *Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe—A comparative Agenda.* Center for Policy Studeis, Central Eurpean University. 78–119.

Kovách I. (2017) Fogalmak és megközelítések. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködése, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale. 7–19.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. –Szabó A. (2016) A magyar társadalom integrációs és rétegződésmodelljei. *Szociológiai Szemle*, 26(3). 4–27.

Kovách I. – Loncsák N. (2020) *Kettős társadalmi integráció Gyöngyösön Kultúra és Közösség. Művelődéselméleti folyóirat. Integrációk, közösségek, archaikumok*. 2020/(2) 73-84 DOI 10.35402/kek.2020.2.6

Kriesi, H. (1998) The transformation of cleavage politics: The 1997 Stein Rokkan lecture. *European Journal of Political Research,* 33(2). 165–185.

Kriesi, H. – Koopmans, R. – Duyvendak, J. W. – Giugni, M. G. (1995) *New Social Movements in Western Europe*. London: UCL Press.

Letki, N. (2018) Trust in newly democratic regimes. *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, 15. 335–356.

Lipset, S. M. – Rokkan, S. (1967) Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An introduction. In Lipset, S. M. – Rokkan, S.: P*arty Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives.* New York, The Free Press. 1–64.

McAdam, D. (1982) *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930–1970*. Chicago: University of Chicago Press.

van der Meer, T. W. G. – te Grotenhuis, M. – Scheepers, P. L. H. (2009) Three Types of Voluntary Associations in Comparative Perspective: The Importance of Studying Associational Involvement through a Typology of Associations in 21 European Countries. *Journal of Civil Society,* 5(3). 227–241. doi: 10.1080/17448680903351743

Messing V. – Ságvári B. (2018) *Looking behind the culture of fear. Cross-National Analysis of Attitudes towards Migration.* Bonn: FES-Friedrich Ebert Stiftung.

Mikecz D. (2018) *A globalizációkritikus mozgalom Magyarországon. Zöldek, Pacifisták, Házfoglalók*. Budapest: L'Harmattan.

Oross D. – Szabó A. (2019) *A politika és a Magyar fiatalok*. Budapest: Noran Libro.

Oross D. – Szabó A. (2020) New parties and their voters in an illiberal democracy. A case study from Hungary. (Problems of Post-communism, megjelenés alatt)

Patkós V. (2019) *Szekértáborharc. Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Napvilág.

Polyák G. – Szávai P. – Urbán Á. (2019) A politikai tájékozódás mintázatai. *Médiakutató*, 20(2). 63–80.

Pozsár-Szentmiklósy Z. (2017) Direct Democracy in Hungary (1989–2016): From Popular Sovereignty to Popular Illusion. *Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies*, 6(1). 109–118.

Putnam, R. D. – Leonardi, R. – Nanetti, R. (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (5. print., 1. Princeton paperback print). Princeton Univ. Press.

Rényi Á. – Sik D. – Takács E. (2014) Elemzési szempontok a késő modern társadalmak kordiagnózisához. *Szociológiai Szemle* 24(3). 18–60.

Róbert P. – Szabó A. (2017) 'Magad uram, ha szolgád alig van!' In Boda Zs. – Szabó A. (szerk.) *Trendek a magyar politikában – 2.* Budapest: MTA TK PTI – Napvilág. 199–227.

Róna D. (2008) A törésvonal fogalma a politikatudományban. *Politikatudományi Szemle,* XVII(4). 121–144.

Róna D. – Galgóczi E. – Pétervári J. – Szeitl B. – Túry M. (2020) A Fidesz-titok. Gazdasági szavazás Magyarországon. 21. kutatóközpont. https://21kutatokozpont.hu/wp-content/uploads/2020/06/Fidesz_titok_21_Kutat%C3%B3k%C3%B6zpont_tanulm%C3%A1ny.pdf?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202010 utolsó hozzáférés: 2020.10.02.

Sebők M. – Horváth A. – Balázs Á. (2018) Electoral Reforms, Entry Barriers and the Structure of Political Markets: A Comparative Analysis. *European Journal of Political Research,* 58(2). 741–768. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12309

Sik E. – Giczi J. (2009). Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés. In G. Tóth I. (szerk.) *Tárki Európai Társadalmi Jelentés 2 – Gazdasági Attitűdök*. Budapest: Tárki. 65–84.

Smith, D. H. – Stebbins, R. A. – Grotz, J. – Kumar, P. – Nga, J. L. H. – Puyvelde, S. V. (2016) Typologies of Associations and Volunteering. *The Palgrave Handbook of Volunteering, Civic Participation, and Nonprofit Associations*. New York: Palgrave Macmillan. 90–125.

Ssenyonjo, M. (2010) Economic, Social and Cultural Rights: An Examination of State Obligations. *Research Handbook on International Human Rights Law*. In Joseph, S. – McBeth, A. (szerk.) Research Handbook on International Human Rights Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. DOI: https://doi.org/10.4337/9781849803373.00006

Susánszky P. – Kopper Á. – Tóth G. (2016) Pro-government demonstrations in Hungary–citizens' autonomy and the role of the media. *East European Politics,* 32(1). 63–80.

Szabó A. (2010) A politikai tiltakozás elmélete. *Jog Állam Politika: jog- és politikatudományi folyóirat,* 2. 121–137.

Szabó A. – Gerő M (2015) *Politikai tükör*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Szabó A. – Gerő M. (2019) *A magyar társadalom és a politika, 2019: A magyar társadalom politikai gondolkodásmódja, politikai integráltsága és részvétele*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Szabó A. – Oross D. (2016) A politikai rendszerintegrációt befolyásoló tényezők. *Politikatudományi Szemle,* 25(3). 59–84.

Szabó I. (2014) Embereszmények és identitáspolitikák a rendszerváltás utáni politikai szocializációban. *Kultúra és Közösség*, IV(V). 5–32.

Szabó M. (2001) *Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Rejtjel politológiai könyvek, 5. Budapest: Rejtjel.

Szikra D. (2017) A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta. In Ferge Zs. (szerk.) *Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990-2015).* Budapest: Osiris. 288–309.

Sztompka, P. (ÉVSZÁM) *Sociology of social change*. Cambridge: Blackwell.

Szűcs J. (1983) *Vázlat Európa három történeti régiójáról.* (Gyorsuló idő) Budapest: Gondolat.

Szűcs Z. G. (2018) A trollkodás politikája. In Böcskei B. – Szabó A. (szerk.) *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*. Budapest: Napvilág – MTA TK PTI. 438–454.

Takács E. (2017) Changing family-changing solidarity? *Review of Sociology,* 27(4). 5–19.

Tardos R. – Angelusz R. (2010) A törésvonalak átrendeződése, avagy egy új divergenciaspirál megjelenése? *Szociológiai Szemle,* 20(1). 4–25.

Theocharis, Y. – Van Deth, J. W. (2017) *Political participation in a changing world: Conceptual and empirical challenges in the study of citizen engagement*. Routledge.

Tilly, C. (2003) Inequality, Democratization, and De-Democratization. *Sociological Theory*, 21(1). 37–43. https://www.jstor.org/stable/3108607

Tarrow, S. (1989) *Democracy and Disorder Protest and Politics in Italy 1965–1975.* Oxford: Clarendon Press.

Torma J. (2016) A norvég-ügy – Civil szervezetek elleni kormányzati támadássorozat Magyarországon (2013 és 2016). In A. Antal (szerk.) *A civilek hatalma - a politkai táér visszafoglalása.* Budapest: Noran Libro. 266–282.

Tóth Cs. – Török G. (2015) *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002–2014).* Budapest: Osiris.

Függelék

F1. táblázat
Politikai részvételi típusok

hagyományos	online	közvetlen	fogyasztói
tevékenykedett egy politikai szervezetben	interneten, like-olt, szavazott, posztolt	petíciót írt alá, részt vett aláírásgyűjtésben	bojkottált bizonyos árucikkeket
részt vett egy politikai párt kampányában,	betelefonált rádió-, tévéműsorokba	részt vett nyilvános demonstráción	elvi okokból vásárolt bizonyos árucikkeket
kapcsolatba lépett országos politikussal	újságcikket írt vagy hozzászólt valamilyen közéleti ügyben	–	pénzt adományozott politikai vagy civil szervezetnek

F2. táblázat
A politikai részvétel mértéke, részvételi csoportok szerint, a felnőtt lakosság %-ában

	2010	2014	2018
hagyományos	21	14	9
közvetlen	10	8	12
online	8	4	10
fogyasztói	11	12	4
összesen	31	24	21

F3. táblázat
Milyen gyakran beszélget politikáról?
Átlag, pártpreferencia szerint, 2010, 2014, 2018

	2010	2014	2018
Nem megy el szavazni	1,4	1,4	1,3
Nem tudja, nem válaszol	1,7	1,7	1,5
Fidesz–KDNP	1,8	1,8	1,6
JOBBIK	1,8	1,8	1,6
MSZP	1,8	1,8	1,7
MSZP–DK–Együtt–PM–MLP	–	1,8	–
MDF	1,6	–	–
LMP	1,7	1,8	1,6
Demokratikus Koalíció	–	–	1,8
Momentum	–	–	1,5
összesen	1,7	1,6	1,6
N	1 195	980	1 565

Redisztribúció és társadalmi integráció

Balogh Karolina
Czibere Ibolya
Kovách Imre
Nemes-Zámbó Gabriella

Bevezetés

Tanulmányunk célja a jóléti és projektalapú redisztribúció és a társadalmi integráció és egyenlőtlenségek összefüggéseinek az elemzése a 2015 és 2018 közötti időszakra vonatkozóan. Munkánk előzménye Czibere, Gerő és Kovách (2017) Újraelosztás és integráció című tanulmánya, amely *az állami vezénylésű jóléti redisztribúció, a projektalapú forrásfelosztás és rekombináns redisztribúció rendszereit* elemzi azt feltételezve, hogy az integrációt nagymértékben befolyásolják a redisztribúciós szervezetek működésén keresztül ható mechanizmusok. A szerzők leírták a jóléti redisztribúció által érintettek körét, háztartási és egyéni szintű elemzéseket közöltek a jövedelemtípusok és munkaerőpiaci státusz szerint. A jóléti-szociális redisztribúció által a kérdezettek több mint fele részesült pénzügyi ellátásban 2015-ben, amely a háztartástagokkal együtt még jelentősebb érintettséget jelez (66%). Az állam integrációs szerepét középpontba állítva a tanulmány azt is vizsgálta, hogy a megkérdezettek milyen arányban dolgoznak állami-önkormányzati, magán- és egyéb, vegyes tulajdonú munkahelyeken. Az állami források, egyúttal a redisztribúció jelentőségét jelzi az integrációs folyamatokban, hogy a jóléti redisztribúciós forrásokban részesülők és az állami tulajdonú munkahelyeken dolgozók együtt, azaz a kérdezettek 77%-a, részesült (a saját vagy háztartási bevételén keresztül) állami forrásokból származó jövedelemből, juttatásokból.

A háztartások több mint egynegyede csak redisztribúcióból származó bevételből élt (27,7%), mely bár a legkisebb arányú a további két kategóriához képest (csak munkajövedelemből élők – 34,6%, munkajövedelemből és redisztribúcióból élők – 37,7%), mégis jelentős arány. A teljes minta átlagos, egy főre jutó havi jövedelméhez képest (127 328 Ft) a jövedelemszerkezet kategóriák szerint a redisztribúciós ellátásokban részben (120 548 Ft) vagy kizárólagosan részesülők (106 587 Ft) alacsonyabb átlagjövedelemmel rendelkeztek, míg a kizárólag munkajövedelemből élők

átlaga sokkal magasabb (155 189 Ft). A tanulmány három lényeges eredménye: a jóléti redisztribúció és a társadalmi egyenlőtlenségek közötti összefüggések, a középrétegek, különösen az állami alkalmazottak nagyobb jóléti redisztribúciós bevételei, és a legrosszabb helyzetű, sok esetben kizárólag az állami újraelosztásból származó jövedelemmel rendelkező rétegek hátrányai akkumulálásának a leírása.

A jóléti redisztribúció mellett a projektalapú redisztribúciót, valamint a rekombináns redisztribúciót, a fejlesztési források politikai célok szerinti újraosztását is vizsgálta a tanulmány. A projektek két beavatkozási területének (foglalkoztatás elősegítése, társadalmi kohézió) az elemzése szerint a foglalkoztatást elősegítő projektek főként a hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiaci integrációját célozzák, s habár területi szempontból erőteljes forráskoncentráció figyelhető meg Budapest irányába, a projektek decentralizált működési módja árnyalja az egyenlőtlen eloszlást. A társadalmi kohézió beavatkozási területhez kapcsolódó projektek sajátos területi eloszlása (a leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatásának alacsony mértéke) mellett a szerzők által létrehozott projektadatbázis alapján is egyenlőtlenségeket mutat a területi eloszlás a fejlettebb megyék javára, ami ellenkezik a területi kiegyenlítés elvével. A települési lejtő a projektforrások redisztribúciójában is érvényesül, az egyenlőtlenségi helyzetek állandósulnak. 2016 előtt a projektalapú redisztribúció inkább erősítette a társadalmi egyenlőtlenségek állandósulását, mintsem a mérséklését.

A tanulmány alapkérdése, hogy a redisztribúció két alapvető formája, a jóléti és a projektalapú forrásfelosztás rendszerei változtak-e 2015 és 2018 között, és hogy milyen integrációs/dezintegrációs hatásaik vannak. A két redisztribúciós rendszer integrációs, dezintegrációs mechanizmusainak ugyan meglehetősen különbözőek a működésmódjai, de azért vállalkoztunk elemzésükre egy tanulmány keretei között, mert a korábbi kutatások alapján azt feltételeztük, hogy társadalmi hatásukban, ami az egyenlőtlenségi rendszer stabilitásának a fenntartásában ragadható meg, sok a hasonlóság.

A jóléti redisztribúció elemzése az MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum” projekt keretében megvalósult adatfelvételen alapul, míg a projektalapú redisztribúcióhoz makrostatisztikákból gyűjtöttünk információkat és kvalitatív interjúkat készítettünk. Az első részben a társadalmi jövedelmek rendszerét mutatjuk be, ami több elemében változott 2015 után. Majd a társadalmi jövedelmek és az integráció/dezintegráció összefüggéseit írjuk le. Ezt a fejezetet a projektalapú redisztribúció elemzése követi a projektesedés kiterjedésének, a projektek hatékonyságának és a projektek hatalmi viszonyainak a bemutatásán keresztül. A záró rész központi eleme a két redisztribúciós rendszer társadalmi hatásainak az összegzése.

A jóléti redisztribúció keretei

A társadalmi jövedelmek rendszere és jellemzői Magyarországon

Az Európai Bizottság országjelentése (2020) szerint Magyarországon 2018-ban az általános munkaerőpiaci helyzet javult, a foglalkoztatási ráta (20–68 évesek) elérte a 74,4%-os arányt, amely meghaladta az uniós átlagot is (73,2%). A kedvező tendenciák ellenére jelentősek maradtak a foglalkoztatási csoportok közötti különbségek, főként a nemek és a különböző képzettségi csoportok jellemzői. A 2018-at megelőző néhány évben a közfoglalkoztatás mérete folyamatosan csökkent, de továbbra is a foglalkoztatás 2%-át adta. A regionális munkanélküliség viszont óriási területi egyenlőtlenségeket mutatott (Állami Számvevőszék 2018). A legjobb és a legrosszabb helyzetű régiók között 2018-ban több mint háromszoros volt a különbség: a munkanélküliek aránya a Nyugat-Dunántúlon 2%-os volt, míg az Észak-Alföldön 6,6%-os. Az álláskeresési támogatás folyósítása a vizsgált időszakban és ma is az egyik legrövidebb időtartamú az Unióban, legfeljebb 3 hónap, amely jóval kevesebb, mint az álláskereséshez ténylegesen szükséges idő. Magyarországon a munkanélküliség átlagos időtartama 2018-ban kevéssel több mint 1 év volt. Az elmúlt években a nemek közötti foglalkoztatottsági egyenlőség csökkentésére nem történtek intézkedések. A nők foglalkoztatási rátája ugyan emelkedett, de a 20–64 éves nők és férfiak foglalkoztatási rátája továbbra is magas, 15,3 százalékpont maradt (Munkaerőpiaci helyzetkép, 2014–2018), amely meghaladta a 11,6 százalékpontos uniós átlagot. A szülői szerep hatása a munkaerőpiaci aktivitásra a nők körében 35,5 százalékpont volt, amely jóval magasabb, mint az uniós 26,8 százalékpontos átlag. A foglalkoztatás és a bérek növekedése mellett az alacsony képzettségűek egyes csoportjainak munkabére továbbra is alacsony maradt. Az alacsony iskolai végzettségűek munkavállalási rátája 2018-ban 55% fölé emelkedett, amely közelítette az uniós átlagot. A problémát a bérek szóródása jelentette, amely a korábbi évek magas szintjéhez képest is tovább nőtt. A legalacsonyabb jövedelmek adóéke 2018-ra jelentősen csökkent, és a 2016 óta bekövetkezett minimálbéremelések eredményeként is javult a minimálbér-megfelelőség szintje. Ettől függetlenül ennek összege jóval az uniós átlag alatt maradt. Az adóék az alacsony bérek esetében Magyarországon a legmagasabb az uniós tagországok között (OECD 2019). A közfoglalkoztatásban dolgozók munkabére 2017-től nominálisan nem nőtt, és a minimálbérnek csupán a felét tette ki. A gyermeküket egyedül nevelő szülők, és az ideiglenes szerződéssel dolgozók körében pedig kimutathatóan nőtt a dolgozói szegénységi ráta.

Az Európai Bizottság országjelentése (2020) is megerősíti, hogy az általános szegénységi helyzet javult. A szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatá-

ban élők aránya alatta maradt az uniós átlagnak. 2018-ban a népesség egyötöde volt érintett, ez a 10 évvel korábbi (2008-as) adatokhoz képest 908 ezer fős csökkenést jelent. Ugyanakkor, a súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya 10,1% volt, az anyagi és szociális nélkülözők aránya pedig 20,1%, vagyis jelentősen meghaladták az uniós átlagokat (5,9% és 12,8%). A szegénység mélysége tovább növekedett, a szegénységi rés 2017-ben 17% volt, ez 2018-ban már 24%-ra növekedett. Vagyis, azt mondhatjuk, hogy a szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatában élők aránya csökkent, de a legrosszabb helyzetűek tovább szegényedtek. Ez a szociális transzferek korlátozott képességeit jelzi az újraelosztásban. A gyermekek szegénységi aránya jóval meghaladta a felnőtt népességét, 15,2%-uk súlyos anyagi nélkülözésben élt, a 3 vagy több gyermeket nevelő családok körében pedig ez az arány 22% volt, a legmagasabb az EU-ban, jelentősen meghaladva az uniós átlagot (6,4% és 6,7%). A nélkülözés és a lakáshiány az egyik legfőbb oka az állami gondozásban lévő gyermekek magas arányának is (1,3%). A szegénység és a társadalmi kirekesztődés területi koncentrációja rendkívül erős. Minden tizedik lakos a legfejletlenebb körzetekben élt, ezeken a területeken az egy adózóra jutó átlagjövedelem csupán a minimálbér szintje körüli értéket mutatott. Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön és Dél-Dunántúlon a lakosság 25%-a volt kitéve a szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatának.

Az elmúlt évtizedben Magyarországon növekedtek a jövedelmi egyenlőtlenségek, és tovább erősödött a közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés egyenlőtlensége is. Az adórendszer és a szociális ellátások rendszerének változásai leginkább a jövedelmi felső decilisnek kedveztek, amely hozzájárult a jövedelemegyenlőtlenségek növekedéséhez. A felső jövedelmi ötödnek 4,4-szer magasabb volt a jövedelme 2018-ban, mint az alsó 20%-nak, miközben 2008-ban ez a különbség még 3,6% volt.

A szociális transzferek szerepe jelentős, az ellátások Magyarországon 48,8%-kal csökkentik a szegénységi rátát (KSH 2017), amely az uniós tagországok között az egyik legmagasabb arány. Ez főként a gyermekgondozással összefüggő szülői szabadságok miatt nyújtott ellátásokkal függ össze. Az egyéb ellátások szegénységenyhítő hatása viszont rendkívül alacsony. A magyar állam a fejlett európai országokhoz képest is jelentős és folyamatosan növekvő összegeket fordít nyugdíjtípusú kiadásokra is (Czibere–Gerő–Kovách 2017), ezzel szemben folyamatosan csökkenő és alacsony összegeket a többi társadalmi transzferre. Az állami újraelosztás egyértelműen a nyugdíjasoknak kedvez, szemben az aktív korú felnőttekkel és gyermekekkel. A szegénység mélységére is hatással lévő elosztási tendenciák szintén a nyugdíjasok előnyét mutatják a 18 év alatti gyermekekkel és az aktív korú felnőttekkel szemben. A KSH adatai szerint 2018-ban a relatív sze-

génységi rés (a szegénység mélysége) a nyugdíjasok esetében volt a legalacsonyabb (12,6%), ami az előző két évhez képest is csökkenést mutatott, a 0–17 éves korosztály szegénységi rés mutatója volt a legmagasabb, ami 2006 óta is a legnagyobb érték, 36,9%, és az előző évekhez képest óriási növekedést jelent (vagyis a gyermekek szegénysége jelentős mértékben mélyült). Az aktív korú népességen belül a szegénységi küszöb alatt élők körében is növekvő szegénységet mutatnak az adatok, ez a 2017-es 18,8%-os átlagról 2018-ra 24,4%-ra emelkedett (és 2019-ben tovább nőtt 32,9%-ra) (KSH Társadalmi haladás mutatószámrendszere 2.6.1 tábla: Jövedelem-eloszlás, szegénység 2006–2019).

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) 2012 óta változatlan összegű, 2018-ban a minimálbér 15%-át jelentette, amely az egyik legkevésbé megfelelő az EU-ban a szociális védelemmel foglalkozó bizottság minimumjövedelemre vonatkozó összehasonlító teljesítményértékelése szerint. A közfoglalkoztatási bér aránya a minimálbérhez képest csökkent, 2013-ban 77%-a volt, 2019-ben 55%-a lett (Európai Bizottság 2020).

A társadalmi jövedelmek formái és jellemzői Magyarországon 2010 és 2018 között

Az alábbiakban azokat a pénzbeli jóléti transzfereket mutatjuk be röviden, elsősorban a 2010–2018 közötti időszakban bekövetkezett változásokon keresztül, amelyeket az adatfelvételben is vizsgáltunk, és amelyek az elemzés alapját képezik. A társadalmi jövedelmek négy csoportjára kérdeztünk rá, a családtámogatásokra, a nyugdíjakra, a munkanélküli ellátásokra és a szociális támogatásokra (segélyek). Arra voltunk kíváncsiak, hogy ezek a transzferek milyen arányban és összetételben érik el az eltérő státuszú háztartásokat, és értelmeztük az egyes integrációs csoportok érintettségét is a redisztribúciós jövedelmekben. Célunk, hogy a pénzbeli jóléti transzferek elosztási irányain keresztül azonosítsuk a társadalmilag intézményesített egyenlőtlenségeket, és feltárjuk az integrációs csoportok és az állami újraelosztás közötti összefüggéseket.

Családtámogatások

A családpolitika célrendszere elsősorban a családok jólétének megteremtését és fenntartását szolgálja, melyben kiemelt szerep jut a gyermekes családoknak. Az elérhető két családtámogatási ellátástípus közül az egyik pénzbeli kompenzációk és természetbeni szolgáltatások formájában a gyermeknevelléssel járó terhek csökkentését hivatott szolgálni. A másik az anyasággal kapcsolatos támogatások körét foglalja magában (Tomka 2015). Részletesebben az első típusba tartozó családi pótlékkal, valamint a második típus támogatásaival (CSED, GYED, GYES, GYET, anyasági támogatás) foglalkozunk, mert a kutatásban ezen juttatásokról rendel-

kezünk részletes adatokkal. A célok megvalósításában kettősséget tapasztalunk: egyszerre jellemzik állandó elemek – az 1990 és a 2015 közötti időszakra vonatkozóan – és részleteiben a változékonyság a családpolitikai rendszert (Darvas–Szikra 2017). A 2008-as válságot követően 2010-től nagyobb mértékű változás zajlott a hazai családpolitikában (Vida 2019), melynek irányát a 2011-es Családvédelmi Törvény jelölte ki[1] (Szikra 2018a). A második Orbán kormány munkavállalási hangsúlyú támogatási rendszere az eltérő társadalmi helyzetű családok közötti egyenlőtlenségek fokozódását, a kedvezőbb helyzetű családok kiemelt szerepét erősítette (Darvas–Szikra 2017, Vida 2019). A 2010 óta eltelt időszakban a családi adókedvezmény mértéke növekedett, a GYES kétéves időtartamát három évre állították vissza. Mindeközben az anyasággal kapcsolatos ellátások köre szelektíven változott: a GYED és CSED összegei növekedtek (munkavállalás alapú), megjelent a GYED extra, míg a GYES összege nem emelkedett.[2] Emellett a családi pótlék reálértéke[3] is lényegesen csökkent (Szikra 2018a, 2018b). Utóbbival kapcsolatban Darvas és Szikra (2017) jegyezték meg, hogy míg a gyermekek számával arányosan nő az ellátás mértéke, addig a juttatás indexálására vonatkozóan nincs szabályozás. A családtámogatási ellátások körében a legnagyobb értéknövekedés elsősorban a munkavállaláshoz kötött ellátásoknál tapasztalható 2010 óta (CSED, GYED), míg az anyasági támogatás és a családi pótlék minimálisan emelkedett, a GYES és GYET összege pedig 2008 óta nem változott (Vida 2019).

A családi pótlékkal összefüggésben további kedvezőtlen folyamatokat idéz elő a jogosultság megszerzéséhez köthető szabályok szigorodása (például 50 óra iskolai hiányzás következménye az ellátás felfüggesztése lehet). Az érintettek körének fogyatkozása a tankötelezettségi korhatár csökkentésével is összefüggésbe hozható. A 2010–2015 közötti időszakban ez 200 ezer fős csökkenést jelentett a családi pótlékban részesülők számában (KSH Stadat, idézi Darvas–Szikra 2015: 223). Szikra (2018b) rámutatott arra, hogy a családtámogatások terén a munkaerőpiaci helyzet hatása hatványozottan érvényesül és ezen folyamat legkedvezőtlenebbül éppen azokat érinti, akiknek a legnagyobb szükségük lenne a támogatásra. Mindez a már 2010 előtt is jelentős különbségek eszkalálódásához vezetett. 2018-ban a gyermekvállalást ösztönző akcióterv keretében növekedett a

1 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.

2 *„A gyermekgondozást segítő ellátás összege: A gyermekgondozási támogatás havi összege – függetlenül a gyermekek számától – azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, töredék hónap esetén egy naptári napra a havi összeg harmincad része jár."* Forrás: https://cst.tcs.allamkincstar.gov.hu/ell%C3%A1t%C3%A1sok/gyermekgondoz%C3%A1si-seg%C3%A9ly.html. Összege 2008 óta 28.500 Ft (Szikra 2008b).

3 Összege *„2008 óta: értéke két gyermekes család esetén 13.300 Ft, három- vagy több gyermek esetén 16.000 Ft gyermekenként"* (Szikra 2018b:11).

családi adókedvezmény és a diplomás GYED időtartama egy évről két évre módosult (Vida 2019). Továbbra is az látható azonban, hogy elsősorban a jobb társadalmi helyzetű családoknak kedvez a családtámogatási rendszer (Darvas–Szikra 2017; Szikra 2018a, 2018b).

Nyugdíjrendszer

A nyugdíjrendszerek legfontosabb társadalmi funkciója a kedvezőtlenebb helyzetben lévő idős csoportok szegénységének mérséklése, valamint az idősödéssel járó kockázatok kivédése. A vertikális újraelosztás mellett a horizontális újraelosztást is megvalósítja (pl. özvegyi nyugdíj). Mindemellett *„a nyugdíjaknak fontos közgazdasági funkciójuk a vásárlóerő kiegyenlítése az egyes életszakaszok között"* (Tomka 2015:112). A nyugdíjban és egyéb ellátásban részesülők nagy része (78%) öregségi nyugdíjas, de ide tartoznak a megváltozott munkaképességűek számára biztosított ellátások (13%), valamint a hozzátartozói ellátás és egyéb ellátások, járadékok is (KSH 2017:3). Az utóbbi évtizedek kihívásai nagymértékben érintették a nyugdíjrendszereket, melyek még a fenntarthatóságát is megkérdőjelezték. Elemzők a legfőbb problémák között említik a 65 év felettiek aktív korúakhoz viszonyított arányának növekedését; a munkaerőpiaci változásokat, kifejezetten a munkanélküliség nagyarányú megjelenését; valamint a változó családszerkezetet, amely az idősek gondozási lehetőségének családon belüli megvalósulását is érinti (Tomka 2015). A hazai nyugdíjrendszer hibrid, egyszerre vannak hagyományos társadalombiztosítási és adóalapú jellegzetességei. A rendszerváltást követően három nagy korszakra tagolódik a nyugdíjrendszer átalakítása: (1) 1990–1997 között a reformok és intézkedések az új politikai és piacgazdasági helyzethez idomultak, (2) 1997–2010 között magánpénztári alap is működött a rendszerben, (3) 2011–2016 között államosították a magánnyugdíjpénztárakat, kiszervezték a rokkantnyugdíjakat a társadalombiztosításból, eltörölték az előrehozott és korai nyugdíjakat (Szikra 2017). Az utolsó időszak egyben más változásokat is hozott, a korhatáremelést (2022-re 65 év), valamint a „nők-40" szabályt, mely 2012-től lehetővé teszi a negyven éves szolgálati idővel rendelkező nők számára a korhatár előtti nyugdíjba vonulást (Berki et al. 2016). Ugyancsak jelentős változás volt, hogy a kormány 2010-ben megszüntette a magánpénztári pillért és a vagyon állami szintű átcsoportosítása mellett döntött. Ennek eredményeként a nyugdíjrendszer egy állami és egy önkéntes magánpilléren alapszik.

Az említett változások, valamint a nyugdíjkifizetések felső határának eltörlése abba az irányba mutat, hogy míg a kedvezőbb munkaerőpiaci helyzettel rendelkezők számára az állam biztosít bizonyos minimumokat és garanciákat, addig az időskori szegénységgel szemben nem védi azokat, akiknek a rendszerváltás következtében instabillá vált a munkaerőpiaci helyzete. A szolidaritási elemek

visszaszorulásának időszaka ez (Szikra 2017, 2018b). Az idősek szegénységi aránya növekszik, s bár a szegénységi ráta az életkorral csökken, de a rendszerváltás munkaerőpiacra gyakorolt hatása egyre inkább tetten érhető a nyugdíjba vonulók instabil anyagi helyzetében (Szikra 2017). 2018 januárjában 2,6 millió fő részesült nyugdíjban és egyéb ellátásban hazánkban (KSH 2018). Szintén ebben az évben a GDP 8,9%-ának megfelelő összeget fordítottak nyugdíjakra és egyéb ellátásokra, amely 0,5%-os visszaesés az előző évhez képest (KSH 2018, 2019). A 2018-as 3%-os nyugdíjemelés 0,3%-os reálérték növekedést eredményezett (KSH 2019). Az öregségi nyugdíjak átlagos havi összege 129 637 Ft volt, a nőkre vonatkozó adatok 17 ezer forintos elmaradást mutatnak a férfiakéhoz képest (KSH 2018).

Munkanélküli és szociális juttatások

2012-ben a jogilag is intézményesített közmunkához illeszkedően átalakult a szociális segélyek rendszere. Bevezették a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, amelynek az összege csökkent a lecserélt bérpótló juttatáshoz képest. A 2012 előtt a nyugdíjminimum összegével megegyező 28 500 Ft-os segély annak 80%-ára, 22 800 Ft-ra csökkent. Ugyancsak csökkentették a rendszeres szociális segély összegét (ennek maximális összege 2011-ben a nettó minimálbér összege, 60 600 Ft volt, 2012-től viszont a közfoglalkoztatási bér 90%-a lett, 42 000 Ft) (Ferge 2017). Szigorították a hozzáférést is, már nem az 55 éven felüliek kapták, hanem azok, akik a saját nyugdíjkorhatárukat öt éven belül töltik be. A rendszeres szociális segély összegének csökkentését is azzal indokolták, hogy ezzel is enyhítik a munkavállalás ellenösztönzését.

2013-tól megváltozott a segélyezési logika, kapcsolódva a munkaalapú társadalom eszméjéhez. Mindez az önkormányzati szintű támogatások egyszerűsítésével indult. Egyetlen, „települési támogatás" elnevezésű ellátásba vonták össze az addig sokszínű és célzott segélyeket, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, az átmeneti segélyt és a temetési segélyt. Ebből kimaradt viszont az adósságkezelési támogatás és a lakhatást támogató segélyek, így a lakásfenntartási támogatás is.

2014-től radikálisan módosították a szociális törvényt.[4] Ezzel összhangban az aktív korúak ellátásainak is a megváltoztatták az igazgatási kereteit. Az egyik legfontosabb változás, hogy megnövekedett a kormányhivatalok szerepe, miután ezekbe tagolták be a munkaerőpiaci intézményrendszert. Elkülönítették egymástól a kötelező normatív, vagyis államilag finanszírozott ellátásokat az önkormányzatok felelősségébe utalt egyéb, maradékelvű ellátásoktól (Ferge 2017). Ezzel a közfoglalkoztatás vált a magyar munkaerőpiaci eszközrendszer legfontosabb ele-

4 2015. március 1-én lépett hatályba.

mévé, amelyet a 2014-ben bevezetett új segélyezési reformprogram[5] határozottan megerősített. A családsegítést kivonták az aktív korúak számára biztosított (előírt) együttműködési kötelezettségek köréből. A munkaügyi igazgatás járási szintre emelkedett, amely már nem kívánta a szociális és a munkaügyi ellátásokat összekapcsoló integráló szemléletet követni. Tulajdonképpen a decentralizált igazgatási rendszer felszámolása zajlott, és a helyi szintű felelősség kiüresítése történt azzal, hogy a törvény csak egyetlen önkormányzati segélyfajtát, a települési támogatást engedi meg, azt is csupán adható és nem kötelező formában. 2014-től gyakorlatilag megszűnt a helyben élő népesség jóllétéért vállalt önkormányzati felelősség (Tausz 2017).

A Political Capital (2015) elemzése szerint az OECD 2014-es adatai azt mutatják, hogy az OECD tagországok közül Magyarország az egyetlen ország, ahol a válság időszakában nem emelkedtek a GDP-arányos szociális kiadások, sőt inkább csökkentek, a 2007-es 22,9%-ról 2014-re 22,1%-ra. A KSH 2014. novemberi jelentése szerint 2013-ban Magyarországon a népesség 31,1%-a, 3 millió 44 ezer fő élt a relatív jövedelmi szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatában, annak legalább egy dimenziója alapján, amely 2,4%-kal alacsonyabb volt (241 ezer fő), mint 2012-ben. Ennek egyes dimenziót vizsgálva, 0,3%-kal emelkedett a relatív jövedelmi szegénységben élők aránya, 0,3%-kal csökkent a munkaszegények aránya és 2,9%-kal a súlyos anyagi deprivációban élőké is (KSH 2014). Ugyancsak ebben az időszakban növekedett viszont a legszegényebbek aránya. 461 ezer főre emelkedett azoknak a száma, akik mindhárom szegénységi dimenzióban együttesen érintettek, amely 18 ezer fős növekedést jelentett az előző évhez képest (KSH 2014). Kopasz és Gábos (2018) elemezték a szociális támogatások átalakításának 2015. márciusától hatályos, a segélyezési rendszer egyik legmeghatározóbb kormányzati átszabásának következményeit. Megállapították, hogy 2014–2016 között, bár nem változott számottevően a vizsgált ellátásokban részesülők száma, de jelentős átrendeződés ment végbe az egyes támogatási célok között. Kevesebben részesültek lakhatási és ápolási támogatásban, miközben jelentősen megnőtt az „egyéb" önkormányzati támogatásban részesülők aránya. A juttatások finanszírozása is változott, 2016-ra a támogatásokra fordított kiadások nagysága a 2014-es szint 70%-ára esett vissza. Elsősorban a lakhatási kiadások mértékében tapasztalható jelentős csökkenés, de kevesebb pénzt fordítottak a települési önkormányzatok ápolási támogatásokra és gyógyszertámogatásra is. *„A segélyezési rendszer átalakulásával egy nagyobb szociális biztonságot jelentő, rendszeres támogatási forma súlya csökkent, miközben – az egyéb támogatások térnyerésével – egy alapvetően eseti jellegű ellátási forma súlya nőtt meg. Noha ezt*

5 Erről átfogó elemzés olvasható: Mózer–Tausz–Varga (2015).

egyéni szintű elemzések nélkül biztonsággal nem jelenthetjük ki, feltételezhető, hogy ez a változás a szociális biztonság csökkenését vonta maga után" (Kopasz–Gábos 2018:347).

A társadalmi jövedelmek hatása az integrációra

Adat és módszer

A kérdőíves felmérésre, amelynek adatait a következő elemzésben használjuk, 2018 őszén került sor. A 2 700 fős minta a magyar felnőtt népességre vonatkozóan nem, életkor, lakóhely és iskolai végzettség szerint reprezentatív. A redisztribúcióban érintettek körének meghatározásához – akárcsak 2017-ben (Czibere et al. 2017) – a munkaerőpiaci státuszt és a jövedelemtípusokat (munkajövedelem, társadalmi jövedelem) használtuk. Ezek az adatok egyéni és háztartási szinten is rendelkezésre álltak a 2018-as adatfelvételben is.[6] A jóléti rendszerből származó jövedelmeket négy főcsoport szerint kezeljük. Megkülönböztettük a *családtámogatásokat* (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás), a *pénzbeli társadalombiztosítási ellátások köréből a nyugdíjszerű ellátásokat* (öregségi nyugdíj, özvegyi nyugdíj, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás), a *szociális ellátásokat* (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás) és a *munkanélküli ellátásokat* (álláskeresési járadék, keresetpótló támogatás). Munkanélküli ellátásban részesülőnek számítottuk a válaszadáskor közmunkaprogramban foglalkoztatottakat is.

Az egyéni szintű érintettség mellett bemutatjuk azt is, hogy a válaszadók háztartásai összességében milyen mértékben részesülnek a társadalmi jövedelmekből. Annak érdekében, hogy a redisztribúciós forrásokból eltérő módon részesülő háztartások közötti különbségek megragadhatóvá váljanak, különböző szempontok szerint háztartástipológiákat alakítottunk ki. Az első háztartástipológia (1. számú táblázat) kialakítása során a háztartás méretét, illetve azt vettük figyelembe, hogy él-e eltartott gyermek a háztartásban. Eltartott gyerekként azonosítottunk minden 18 éven aluli háztartástagot, illetve azokat a 18 éven felülieket, akiket a válaszadó gyermekeként, vagy nevelt gyermekeként jelölt meg, munkaerőpiaci státuszuk szerint pedig tanulók voltak. A minta kicsit több mint negyedét egyszemélyes háztartásban élő válaszadók alkották, felük pedig eltartott gyermek nélküli háztartásban élt. Kevesebb, mint negyedük háztartásában volt eltartott gyermek.

6 A mintavétel sajátosságai miatt csupán az egyéni vonatkozású adatokat tekinthetjük reprezentatívnak. A háztartásra vonatkozó adatokhoz a kérdezettek saját háztartásukra vonatkozó adatszolgáltatása révén jutottunk. Ebből következően a háztartások száma a kérdezettek számával egyenlő.

1. táblázat
A kérdezettek háztartástípusai

Háztartástípus	N	%
Egyszemélyes háztartás (egyedülálló)	736	27,3
Legalább két felnőtt él együtt és nincs eltartott gyerek	1 380	51,1
Legalább egy felnőtt és egy eltartott gyerek él együtt	584	21,6
Összesen	2 700	100,0

Forrás: saját szerkesztés.

A háztartásokat a gyermekek száma szerint is kategóriákba soroltuk (2. számú táblázat). Ahogy az előbbi tipológia kapcsán már megjegyeztük, a mintában magas az eltartott gyermek nélküli háztartások aránya (78,4%), a háztartások 19,8%-ban 1–2 eltartott gyermek van, s csupán 1,8%-ában 3 vagy több az eltartott gyerek.

2. táblázat
A kérdezettek háztartástípusai az eltartott gyerekek száma szerint

Háztartástípus eltartott gyerekek száma szerint	N	%
Eltartott gyermek nélküli háztartások	2 116	78,4
1–2 eltartott gyermek van a háztartásban	536	19,8
3 vagy több eltartott gyermek van a háztartásban	48	1,8
Összesen	2 700	100

Forrás: saját szerkesztés.

A harmadik tipológia (3. számú táblázat) a redisztribúciós jövedelmekből való részesedést mutatja aszerint, hogy a háztartások egyszerre hány redisztribúciós forrásból szereznek jövedelmet. Ehhez a négy ellátási főcsoportot vettük alapul, s a háztartást az adott ellátástípusból részesülőnek számítottuk, ha legalább egy háztartástag rendelkezett az adott típusú jövedelemmel. Ennek alapján le tudjuk írni a válaszadók háztartásainak érintettségét, ugyanakkor egyes ellátástípusok halmozódásáról nem jutunk információhoz. A háztartások 48%-a nem rendelkezik semmilyen redisztribúciós jövedelemmel, 45,1%-a egy típusú redisztribúciós jövedelemmel rendelkezik, s csupán 7%-a 2 vagy 3 típusú redisztribúciós jövedelemmel egyszerre.

3. táblázat
A kérdezettek háztartástípusai aszerint, hogy a háztartás hány ellátásban részesül

Hány típusú redisztribúciós ellátásban részesül a háztartás? (családtámogatás, nyugdíj, szociális ellátás, munkanélküli támogatás)	N	%
0	1 295	48,0
1	1 217	45,1
2	161	6,0
3	27	1,0
Összesen	2 700	100,0

Forrás: saját szerkesztés.

Az adatbázis lehetőséget biztosított arra is, hogy a háztartásokat *anyagi deprivációs* érintettségük szerint is megvizsgáljuk (4. számú táblázat). Ennek érdekében az Európai Unióban használatos deprivációs indexet (Gábos et al. 2016) alakítottunk ki.[7] A deprivációs index szerint a háztartások 27,8%-a érintett anyagi deprivációban, s közülük 16,3% súlyos anyagi deprivációban él.

4. táblázat
A kérdezettek háztartásainak depriváción való érintettsége

Depriváción való érintettség	N	%
Nem depriválť	1 911	72,3
Depriválť	304	11,5
Súlyosan depriválť	430	16,3
Összesen	2 644	100,0

Forrás: saját szerkesztés.

Elemzésünkbe bevontuk az integrációs modell egyes csoportjainak redisztribúciós érintettségét is. Az eredmények könnyebb értelmezhetősége miatt röviden ismertetjük az egyes integrációs csoportok legfontosabb jellemzőit (5. számú táblázat).

Munkaerőpiaci aktivitás szerint a minta több mint egyharmada (34,7%) inaktív. A teljes minta 25,4%-a nyugdíjas, míg a további kategóriák 2–3% közötti arányokkal szerepelnek (6. számú táblázat).

7 Eszerint azok a háztartások tekinthetők anyagi nélkülözésben érintettnek, akik körében az alábbi kilenc problémából legalább három jellemző: 1) hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralékuk van; 2) a lakás megfelelő fűtésének hiánya; 3) váratlan kiadások fedezetének hiánya; 4) kétnaponta hús, hal, vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya; 5) évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya, 6) anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival; 7) anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel; 8) anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval; 9) anyagi okból nem rendelkezik telefonnal. *Súlyos anyagi depriváción* élőnek minősülnek azok, akikre a fenti problémák közül legalább négy jellemző.

5. táblázat. Az integrációs csoportok

Az integrációs modell csoportjai						
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	Lokálisan integráltak	Normakövető munkaerőpiacon integráltak	Normakövető kapcsolatgazdagok	Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	Normakövető dezintegráltak	Kirekesztett alulintegráltak
intenzív politikai aktivitás	intenzív politikai aktivitás	átlag alatti politikai aktivitás	magas választási aktivitás	politikai passzivitás	politikai passzivitás	alacsony politikai aktivitás
kiemelkedő intézményi bizalom	nem magas politikai intézményi bizalom		a legmagasabb az intézményi bizalom	átlag feletti politikai intézményi bizalom	alacsony politikai intézményi bizalom	alacsony politikai intézményi bizalom
a normaszegést elutasítása	a normaszegést elfogadása	a normaszegést elutasítása	a normaszegést elutasítása	a normaszegést elfogadása	a normaszegést elutasítása	a normaszegést elfogadása
magas civil aktivitás	magas civil szervezeti tagság	alacsony civil aktivitás	átlagos civil aktivitás	alacsony civil aktivitás	nincs civil aktivitás	nincs civil aktivitás
átlagos munkainten-zitás		magas munkaerőpiaci intenzitás, a gazdaságilag aktívak aránya szinte teljes körű	átlagos munkainten-zitás	magas munkaintenzitás	alacsony munkainten-zitás, magas a nyugdíjasok aránya	alacsony munkaintenzitás
alacsony szubjektív kirekesztettség érzés		alacsony szubjektív kirekesztettség érzés	alacsony szubjektív kirekesztettség érzés	magas szubjektív kirekesztettség érzés		a legmagasabb a szubjektív kirekesztettség-érzés
a diplomások száma a legmagasabb	átlag feletti a diplomások száma		magas a diplomások aránya		a legalacsonyabb az iskolai végzettség	alacsony a diplomások aránya
magas havi átlagbevétel	a legmagasabb a havi átlagbevétel				a legalacso-nyabb a havi átlagbevétel	alacsony havi átlagbevétel
magas számú bizalmi kapcsolatok	széles a kapcsolati háló	a kapcsolatok száma alacsony	alacsony számú gyenge kapcsolatok, magas számú erős kapcsolatok	a kapcsolatok száma alacsony	a kapcsolatok száma átlag alatti	a kapcsolatok száma átlag alatti
		a legfiatalabb az átlagéletkor	magas a diákok száma	magas a fiatalok aránya	a legidősebb az átlagéletkor	
	a legmagasabb arányú kistelepülési népesség		magas arányú fővárosi népesség, alacsony arányú községi népesség	átlag feletti fővárosi népesség		magas arányú fővárosi népesség

Forrás: saját szerkesztés.

6. táblázat
A szociális ellátásra elvileg jogosultak aránya munkaerőpiaci státusz szerint

Munkaerőpiaci aktivitás – inaktívak	N	%
Nyugdíjas	685	25,4
Munkanélküli (közmunkás, közhasznú, ill. közcélú munkás is)	76	2,8
ebből: közmunkás	35	1,3
GYES/GYED	65	2,4
Tanuló	75	2,8

Forrás: saját szerkesztés.

A társadalmi jövedelmek alakulása iskolai végzettség, háztartástípus és integrációs csoportok szerint

Elemzésünk fő kérdése, hogy a redisztribúció egyenlőtlenségeket befolyásoló szerepe hogyan érvényesül a társadalmi transzfereken keresztül. Először az eltérő iskolai végzettségek és háztartásszerkezet szerint, majd az integrációs csoportok érintettségén keresztül értelmezzük a társadalmi transzferek újraelosztásának egyenlőtlenségekre gyakorolt hatását. A következőkben a háztartások jövedelemszerkezete és a háztartások összetétele alapján vizsgáljuk a transzferek áramlását, majd bemutatjuk a háztartások jövedelemforrásai (csak munkajövedelem, csak társadalmi jövedelem, vegyes jövedelem) szerinti különbségeket az integrációs modell csoportjai között.

A társadalmi jövedelmek vizsgálata során alapvetően négy fő ellátási típussal dolgoztunk. Vizsgáltuk a (1) nyugdíjakat (a nyugdíjak esetében nemcsak az öregségi nyugdíjat, hanem az egyéb nyugdíjszerű ellátásokat is), a (2) munkanélküli ellátásokat, a (3) családtámogatásokat, illetve a (4) szociális ellátásokat. A válaszadók 44%-a részesült az említett ellátások valamelyikében – illetve ösztöndíjban vagy diákhitelben. Az érintett háztartások átlagos nagysága 2,29 fő. Legnagyobb arányú a nyugdíjban részesülők csoportja (27,1%), de a családtámogatást igénybe vevők köre is jelentős a többi ellátáséhoz képest (13,3%). A háztartások átlagos nagyságát vizsgálva nem meglepő, hogy az utóbbi ellátás esetében a legmagasabb az egy háztartásban élők átlagos létszáma (3,56 fő), míg a nyugdíjat igénybe vevők körében a legalacsonyabb az átlagos háztartásnagyság (1,66 fő).

Iskolai végzettség és társadalmi jövedelmek

Az összes ellátás iskolai végzettségek szerinti megoszlása (7. számú táblázat) azt mutatja, hogy (nem vizsgálva a juttatások nagyságát és időtartamát) többségében a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők felé irányulnak a redisztribúciós források (42,7%), majd őket követik az érettségizettek (27%), a

szakmunkásképző, szakiskola (15,7%) és a diplomások (14,7%). A különböző jövedelemforrás-típusok iskolai végzettség szerinti megoszlása ugyanakkor azt is alátámasztja, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettségűek érintettsége a legmagasabb arányú (50% feletti) a két rászorultsági elvű segély típusú ellátási formában, azaz a szociális juttatásokban és a munkanélküli ellátásokban. A nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásokon belül is a legalacsonyabb iskolai végzettségűek aránya a legmagasabb, mert a legidősebbek még más iskolai rendszerben tanultak. A családtámogatások viszont főként az érettségizettek körében nagyobb arányúak (36,5%), de minden ötödik diplomás és minden ötödik szakmunkás végzettségű is részesül ezekből. Az alacsony összegű, rászorultsági elvű ellátások az iskolai végzettségek szerint lefelé szórnak, míg a munkaerőpiaci részvételhez (is) kötött családtámogatások inkább a végzettségeik alapján a középrétegekhez tartozók felé, amely egyértelműen bizonyítja a szegénypolitika túlsúlyát a szociálpolitikai elvek érvényesítése helyett.

Az iskolai végzettséggel összefüggésben nemcsak az ellátások típusait, hanem a transzferek számát is vizsgáltuk. Arra voltunk kíváncsiak, hogy megfigyelhető-e a juttatások „torlódása" valamely végzettségi szint irányába. Torlódás nincs, de a négy fő redisztribúciós forrástípust vizsgálva látható, hogy a többféle ellátásban részesülők között az alacsony végzettségűek vannak nagyobb arányban, de az egy-két ellátásban részesülőknél is ez a trend. Igaz, ezek az ellátások az alacsony színvonalú, ideiglenes, rászorultsághoz kötött, inkább szegénységenyhítő, rövid időtávú, többségében egyszeri ellátások, semmint jövedelempótló vagy jövedelemhelyettesítő transzferek. Ugyanakkor, a redisztribúciós ellátások között a nem rászorultsági alapú ellátások is szerepelnek, így a többféle redisztribúciós jövedelemforrás megléte nem jelzi feltétlenül azt, hogy a háztartás hátrányos helyzetű.

7. táblázat
A redisztribúciós forrásokból pénzjövedelemben részesülők a legmagasabb iskolai végzettségük szerint (%)

	legfeljebb 8 általános	szakmunkásképző, szakiskola	érettségi	diploma	összesen	N	Sig
Összesen (a kérdezett részesül-e bármilyen ellátásban)	42,7	15,7	27,0	14,7	100,0	1 174	0,000
Nyugdíj (öregségi, özvegyi, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás)	54,0	11,5	21,9	12,5	100,0	720	0,000
Munkanélküli ellátás (álláskeresési járadék, közmunka stb.)	59,3	19,8	16,3	4,7	100,0	86	0,000
Családtámogatás (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás)	18,0	23,3	36,5	22,2	100,0	356	0,000
Szociális ellátás (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás)	60,8	15,8	18,3	5,1	100,0	120	0,000

Forrás: saját szerkesztés.

Háztartásszerkezet és társadalmi jövedelem

A háztartások több mint fele érintett az ellátásokban, legnagyobb arányban a nyugdíjtípusúakban (31,6%), legkisebb mértékben a munkanélküli ellátásokban és a szociális juttatásokban. Mindez nem a rászorultak alacsony szintjét jelenti, hanem a megvágott szociális ellátások következményét jelzi. Jelenleg tehát a biztosítási alapú juttatások túlsúlya és a rászorultsági alapú szegényellátások (munkanélküli támogatások, szociális segélyek) dominanciája, de alacsony érintettsége jellemző a magyar háztartásokban. A kétfős háztartásokban már nem a nyugdíjtámogatások jelennek meg a legmagasabb arányban, hanem a családtámogatások. Ez azt is jelzi, hogy a kétfős háztartásokban jelentős a gyermekét egyedül nevelő szülők érintettsége, de függetlenül a szegénységi kockázatoknak kitettségük magas szintjétől, körükben a rászorultsági ellátásokban részesülők aránya nem növekszik a háztartások összességének eredményeihez képest.

Annak vizsgálatára, hogy a különböző összetételű háztartások konkrétan milyen redisztribúciós forrásokból részesülnek, három háztartáskategóriát alkottunk: (1) egyszemélyes háztartás, (2) legalább két felnőttből álló háztartás eltartott gyermek nélkül, (3) legalább egy felnőtt és egy eltartott gyermek együttélésére épülő háztartás. A nyugdíjban részesülő háztartások fele legalább két együtt élő felnőtt háztartása, de nagyon jelentős (44,7%) az egyszemélyes háztartások érintettsége is. A munkanélküli ellátásokon belül a gyermektelen legalább kétszemélyes háztartások a legérintettebbek, míg a rászorultsági alapú szociális ellátásokon belül minden második háztartás gyermek nélküli, de egyharmadukban eltartott gyermek is él (8. számú táblázat).

8. táblázat
A redisztribúciós forrásokból pénzjövedelemben részesülő háztartások a háztartás típusa szerint (%)

	Háztartástípus				N	Sig
	egy-személyes háztartás (egyedülálló)	legalább két felnőtt él együtt és nincs eltartott gyerek	legalább egy felnőtt és egy eltartott gyerek él együtt	Összesen		
Összesen (a háztartás részesül-e bármilyen ellátásban)	28,6	39,5	31,9	100,0	1 296	0,000
Nyugdíj (öregségi, özvegyi, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás)	44,7	51,9	3,4	100,0	853	0,000
Munkanélküli ellátás (álláskeresési járadék, közmunka stb.)	15,9	63,7	20,4	100,0	113	0,010
Családtámogatás (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás)	0,2	11,5	88,3	100,0	478	0,000
Szociális ellátás (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás)	18,4	48,9	32,8	100,0	174	0,000

Forrás: saját szerkesztés.

Megvizsgáltuk azt is, hogy a három háztartáskategórián belül milyen különbségek vannak az ellátások száma szerint (9. számú táblázat), vagyis milyen háztartásszerkezetbe érkezik több típusú ellátás. Leginkább a nulla vagy egyetlen ellátási formában érintett háztartások vannak túlsúlyban, ezen belül az egyetlen

juttatással rendelkezők körében viszonylag arányosan (csaknem mindenhol egyharmad arányban) találjuk az egyes háztartástípusokat, az eltartott gyermek nélküli, a jóléti támogatásokból egyáltalán nem részesülők körében viszont kiugróan magas a két felnőtt együttélésére épülő háztartások érintettsége (63,2%). Az ellátások halmozódása egy háztartáson belül nem figyelhető meg.

9. táblázat
A háztartástípusok a háztartás redisztribúciós forrásokból való részesedése szerint

Hány típusú redisztribúciós ellátásban részesül a háztartás (családtámogatás, nyugdíj, szociális ellátás, munkanélküli támogatás) (db)	Háztartástípus				N
	egyszemélyes háztartás (egyedülálló)	legalább két felnőtt él együtt és nincs eltartott gyerek	legalább egy felnőtt és egy eltartott gyerek él együtt	Összesen	
0	25,9	63,2	10,8	100,0	1 295
1	30,2	39,4	30,4	100,0	1217
2	20,4	43,2	36,4	100,0	161
3	0,0	44,4	55,6	100,0	27
Összesen	27,3	51,1	21,6	100,0	2 700

Forrás: saját szerkesztés
(sig: 0,000 Cramer'sV: 0,207)

A háztartások redisztribúciós forrásainak típusai szerint (10. számú táblázat) a nyugdíjban részesülő háztartások többsége nem depriválta (62,5%), több mint egyharmaduk (37,4%) viszont a depriválta vagy súlyosan depriválta kategóriába sorolható. A súlyosan depriváltak aránya jóval magasabb (22,5%), mint a depriváltaké (14,9%). A munkanélküli ellátásban részesülő háztartások mindössze 24,5%-a nem depriválta, jelentős arányban, közel kétharmaduk (60,9%) súlyosan depriválta. A szociális ellátásokban részesülőknél is természetszerűen nagyon jelentős a depriválási érintettség (56,8%, súlyos depriválásban élnek – 40,4%). A családtámogatás és az anyagi depriválás között viszont nincs szignifikáns összefüggés, de az egész rendszerre jellemző, hogy a családtámogatáshoz jutó háztartások között a nem depriválta háztartások aránya a legmagasabb (73,6%). A három depriváltság szerint kialakított csoport aránya a családtámogatások szerint közel megegyezik a teljes mintán belüli arányaikkal, ami pontosan mutatja a rendszer preferenciáit. A depriválta háztartások nem jutnak kiemelt családtámogatásokhoz, és mivel azok egy meghatározó része a munkajövedelmekhez kapcsolt, ezért a depriváltak esetében a családtámogatások összege nagy valószínűséggel sokkal alacsonyabb, mint a nem depriválta háztartásoknál. (A kérdőíves felvételünkben az összeget

nem kérdeztük.)

10. táblázat
Redisztribúciós jövedelemforrásból részesülő háztartások depriváltság szerint (%)

	Nem deprivált	Deprivált	Súlyosan deprivált	Összesen	N	Sig
Összesen (a háztartás részesül-e bármilyen ellátásban)	65,9	13,1	21,0	100,0	1 296	0,000
Nyugdíj (öregségi, özvegyi, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás)	62,6	14,9	22,5	100,0	839	0,000
Munkanélküli ellátás (álláskeresési járadék, közmunka stb.)	24,5	14,5	60,9	100,0	110	0,000
Szociális ellátás (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás)	43,3	16,4	40,4	100,0	171	0,000
Családtámogatás (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás)	73,6	11,6	14,8	100,0	474	0,623
Összesen	72,3	11,5	16,3	100,0	2 644	

Forrás: saját szerkesztés

A rászorultsági juttatásokat kapó háztartásokban (munkanélküli és szociális ellátások) az ellátások ellenére is kimagasló a deprivációban élők aránya, vagyis nem csupán a jövedelmi szegénységükből nem képesek kiemelni az érintetteket a támogatások, de a fogyasztási szegénységüket (depriváció) sem képesek enyhíteni. A biztosítási elvű redisztributív ellátások (nyugdíj) esetén is az tapasztalható, hogy a nyugdíjak összege olyan alacsony, hogy tartósítja a nyugdíjasok fogyasztási szegénységben élését. Ezek a juttatások alkalmatlanok az érintettek társadalmi mobilizációjára, jólétük, integrációjuk növelésére, kizárólag a státuszukban ragadást erősítik. A családtámogatások jelentős részéből a deprivált csoportok kimaradnak, elsősorban a nem depriváltak ellátása valósul meg. Mivel ezek egy jelentős része a családi pótlék juttatása, ez az évek óta nem emelkedő, folyamatosan inflálódó juttatás elsősorban nem a gyermekes családok helyzetének valódi javítását célozza, hanem inkább a jó helyzetű, középosztályi csoportok szimbolikus jutalmazása.

Integrációs csoportok és redisztribúció

A következőkben az egyes integrációs csoportokat az ellátástípusok száma szerinti háztartási szintű érintettség alapján mutatjuk be (11. számú táblázat). Az átlaghoz képest (0,59) kiemelkedően magas a normakövető dezintegráltak (1,04) és a kirekesztett alulintegráltak (0,78) háztartásaiban igénybe vett ellátások aránya. A *normakövető dezintegráltak* alacsony iskolázottságúak, alacsony a munkaintenzitásuk is, és magas a nyugdíjasok aránya közöttük. Elért keresetük, beleértve a transzferjuttatásként kapott nyugdíjakat is, rendkívül alacsony jövedelmi szintet biztosít számukra, amely a kirekesztettségtől ugyan védelmet nyújt, de nem teszi lehetővé az aktív társadalmi jelenlétet és az átlagosan jó életszínvonalat.

A *kirekesztett alulintegráltak* alacsony munkaintenzitású, alacsony jövedelmű csoport, jellemzően nagyvárosi (fővárosi) népesség, akiket minden más csoportnál magasabb szubjektív kirekesztettség érzés jellemez. Függetlenül tehát attól, hogy a normakövető dezintegráltak mellett ez az integrációs csoport érintett leginkább a társadalmi transzferjuttatásokban, ezek az ellátások nem képesek (és nem is céljuk) az érintett csoportok erőteljesebb integrálása, továbbra is a két legszegényebb csoport.

A transzferek mennyisége átlagos szintű a *lokálisan integráltak, a kapcsolatgazdag politikailag aktívak* és a *normakövető kapcsolatgazdagok* körében. E három csoport tagjai kiterjedt munkaerőpiaci státusszal rendelkeznek, leginkább diplomások és nincs kirekesztettség érzésük. A redisztribúciós transzferekben átlagosan érintettek. Mivel aktív korúak és jó státuszúak, sem a nyugdíjak, sem a rászorultsági juttatások nem jellemzőek körükben, elsősorban a családtámogatásokon keresztül részesülnek az állami redisztribúciós jövedelmekből.

Átlag alatti viszont a *normaszegő munkaerőpiacon integrált és a normakövető munkaerőpiacon integrált* csoportok érintettsége a társadalmi transzferekben. Mindkét integrációs csoport stabilan jelen van a munkaerőpiacon, leginkább az különbözteti meg őket, hogy a normaszegő munkaerőpiacon integráltak erős kirekesztettség érzésben élnek (és átlag felett fővárosiak), míg a másik csoport nem. Mindkét csoportban magas a fiatalok aránya, akiknek a munkaerőpiaci jelenléte miatt a szociális helyzete nem indokolja a rászorultsági juttatásokat, fiatal koruk pedig a nyugdíjellátásokat. A társadalmi transzferek terén ők a leginkább látens integrációs csoport.

11. táblázat
Integrációs csoportok érintettsége a társadalmi transzferekben (háztartási szintű adat)

Integrációs csoportok	A háztartásban jelen levő ellátási típusok száma (átlag)
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	0,58
Lokálisan integráltak	0,59
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	0,34
Normakövető kapcsolatgazdagok	0,54
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	0,34
Normakövető dezintegráltak	1,04
Kirekesztett alulintegráltak	0,78
Összesen	0,59
N	2 162

Forrás: saját szerkesztés

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy *az egyes ellátási formákon belül milyen arányú az integrációs csoportok részvétele* (12. számú táblázat). Az ellátásokban részesülők közül legjelentősebben a normakövető dezintegráltak érintettek (41,9%), tőlük jóval elmaradva, de ezt követően a kapcsolatgazdag politikailag aktívak vesznek igénybe ellátásokat (14,5%). A legalacsonyabban a lokálisan integráltak érintettek, körükben 5% alatti értéket mértünk. A nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátásokat kapók körében felülreprezentáltak a normakövető dezintegráltak, a legcsekélyebb érintettsége pedig a lokálisan integráltaknak és a normaszegő munkaerőpiacon integráltaknak van. A munkanélküliséggel összefüggő ellátásokban leginkább a kirekesztett alulintegrált csoport az érintett (27,1%), a családtámogatásokban viszont a normaszegő munkaerőpiacon integráltak (20,8%) és a kapcsolatgazdag politikailag aktívak (17,7%). A szociális ellátásokban a legkevésbé a lokálisan integráltak (4,5%), a legerőteljesebben a normakövető dezintegráltak érintettek (38,2%).

12. táblázat
A redisztribúciós forrásokból pénzjövedelemben részesülők a válaszadók körében az integrációs csoportok szerint (%)

	Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	Lokálisan integráltak	Normakövető munkaerőpiacon integráltak	Normakövető kapcso-latgazdagok	Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	Normakövető dezintegráltak	Kirekesztett alulintegráltak	Összesen	N	Sig
Összesen (a kérdezett részesül-e bármilyen ellátásban)	14,5	4,7	8,0	10,3	9,2	41,9	11,3	100,0	935	0,000
Nyugdíj (öregségi, özvegyi, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás)	13,0	2,5	3,4	7,7	2,9	59,7	10,9	100,0	561	0,000
Munkanélküli ellátás (álláskeresési járadék, közmunka stb.)	11,4	4,3	14,3	11,4	15,7	15,7	27,1	100,0	70	0,000
Családtámogatás (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás)	17,7	8,5	15,7	14,3	20,8	14,7	8,2	100,0	293	0,001
Szociális ellátás (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás)	10,1	4,5	10,1	14,6	11,2	38,2	11,2	100,0	89	0,000

Forrás: saját szerkesztés.

Az eredményeket abból a szempontból vizsgálva, hogy *az egyes integrációs csoportok mekkora arányban és milyen típusú redisztribúcióból részesednek,* megállapíthatjuk, hogy nagyon jelentősek az eltérések (13. számú táblázat). A leginkább érintett csoport a normakövető dezintegráltak, körükben az érintettség majdnem teljes körű (92,3%) volt. Ebben szerepet játszik, hogy ez a csoport elsősorban a nyugdíjasokat tömöríti, nagyon alacsony iskolai végzettséggel és rendkívül alacsony jövedelemmel. A kirekesztett alulintegráltak körében is magas arányban, minden második személyhez jutott valamilyen juttatás. Mivel ezek

többnyire a nem rendszeres, inkább az alkalmanként nyújtott rászorultsági elvű szociotechnikai megoldások, semmiféle integrációs erővel nem bírnak. Ugyanakkor, a legjobb helyzetű integrációs csoportok is magas arányban érintettek a társadalmi juttatásokban, azonban a juttatások fajtái szerint alapvető eltérések vannak a gyengébb helyzetű társadalmi csoportokhoz képest. A kapcsolatgazdag politikailag aktívak 43%-a részesül valamilyen redisztribúciós forrásból, többségük nyugdíjból, de családtámogatásokból is a második legmagasabb szinten. A lokálisan integráltak körében is magas az érintettség (40,4%), melyből a csoporton belül és az összes csoport között is a legnagyobb a családtámogatások aránya (22,9%), ettől jóval kevesebben, de még mindig magas arányban érintettek a nyugdíjellátásban (12,8%). A normakövető munkaerőpiacon integráltaknak a legalacsonyabb az érintettsége, csupán a 16%-uk részesült valamilyen redisztribúciós forrásból. Körükben is a családtámogatást kapták legtöbben (9,8%), de az összes csoport közül ebben ők a legkevésbé érintettek. A normakövető kapcsolatgazdagoknál is magas, egyharmados arányt találunk, körükben is a nyugdíj és a családtámogatások a legjelentősebbek (15,4%, 14,9%). Náluk viszont már mérhetően nagy (a többi csoporthoz képest) a munkanélküli ellátásokból való részesedés is (4,6%), amely a harmadik legmagasabb a csoportok között. A normaszegő munkaerőpiacon integráltak a másik redisztribúcióból részesedő csoport (22,6%), ez elsősorban a családtámogatásokat jelenti, más ellátási forma nem jelentős körükben. A normakövető dezintegráltak érintettsége a legmagasabb, 92%-uk redisztribúciós juttatásokat kap, elsősorban a nyugdíjellátáson keresztül (78,6%). Rendkívül alacsony a munkanélküli ellátás és a családtámogatások aránya is, de kiugróan magas, az összes csoportban a legmagasabb, a szociális juttatásokban való érintettség (8%), igaz, ez a csoport gyenge helyzetéhez mérten meglehetősen alacsony. A kirekesztett alulintegráltaknál a második legmagasabb a redisztribúcióból való részesedés, elsősorban nyugdíjak (33,9%), másodsorban családtámogatások (13,3%) és munkanélküli ellátások formájában (10,6%). A szociális juttatásokban részesülők aránya a második legmagasabb értéket mutatja a csoportok közül, de hasonlóan a normakövető dezintegráltakéhoz, ez rendkívül alacsony mértékű hozzáférést jelent (5,6%).

13. táblázat
Az integrációs csoportokon belül pénzbeli redisztribúciós forrásokban részesülők (%)

	Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	Lokálisan integráltak	Normakövető munkaerőpiacon integráltak	Normakövető kapcsolatgazdagok	Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	Normakövető dezintegráltak	Kirekesztett alulintegráltak	Összesen	Sig
Összesen (a kérdezett részesül-e bármilyen ellátásban)	43,0	40,4	16,0	34,2	22,6	92,0	59,2	43,2	0,000
Nyugdíj (öregségi, özvegyi, időskorúak járadéka, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, árvaellátás)	23,1	12,8	4,0	15,4	4,2	78,6	33,9	25,9	0,000
Munkanélküli ellátás (álláskeresési járadék, közmunka stb.)	2,5	2,8	2,1	2,8	2,9	2,6	10,6	3,2	0,000
Családtámogatás (GYES, GYED, CSED, családi pótlék, anyasági támogatás)	16,5	22,9	9,8	14,9	16,0	10,1	13,3	13,5	0,001
Szociális ellátás (szünidei gyermekétkeztetés, RGYK, ápolási díj, gyógyszertámogatás, közgyógyellátás, lakhatási támogatás)	2,8	3,7	1,9	4,6	2,6	8,0	5,6	4,1	0,000

Forrás: saját szerkesztés.

A következőkben azt mutatjuk be, hogy az egyes integrációs csoportokon belül milyen mértékben mutatható ki a depriváció (14. számú táblázat), és ez hogyan függ össze a redisztributív jövedelmek típusaival. A legnagyobb arányban a kirekesztett alulintegráltak között vannak depriváltak, e csoportban minden második ember a megfosztottság helyzetében él. A normakövető dezintegráltak csaknem 40%-a is hasonló élethelyzetben van, sőt, mindkét munkaerőpiacon integrált csoport negyede is deprivált. A legjobb helyzetű csoportokban (lokálisan integráltak, normakövető kapcsolatgazdagok, kapcsolatgazdag politikailag aktívak) is minden esetben 10% feletti a deprivációs érintettség. Vagyis, minden csoport érintett valamilyen szinten a deprivációban.

14. táblázat
Deprivációs jellemzők az integrációs csoportokon belül (%)

	Nem deprivált	Deprivált	Összesen
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	87,6	12,4	100,0
Lokálisan integráltak	83,2	16,8	100,0
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	75,4	24,6	100,0
Normakövető kapcsolatgazdagok	84,5	15,5	100,0
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	74,3	25,7	100,0
Normakövető dezintegráltak	60,2	39,8	100,0
Kirekesztett alulintegráltak	44,8	55,2	100,0
N	1 553	573	2 126
Összesen	73,0	27,0	100,0

(Sig 0,000 Cramer's V: 0,279)
Forrás: saját szerkesztés.

Összegezve – az iskolai végzettségek, háztartásszerkezet és integrációs csoportok jellemzői alapján – a társadalmi transzferek újraelosztásának egyenlőtlenségekre gyakorolt hatását, azt mondhatjuk, hogy a jelenlegi pénzbeli transzferek elsősorban az egyenlőtlenségek fenntartására és növelésére alkalmasak, annak csökkentésére nem. A legkiszolgáltatottabb helyzetű, az egyenlőtlenségek és a szegénység újratermelése szempontjából legmagasabb kockázatú csoportok irányába nem áramlik sem vertikálisan, sem horizontálisan olyan pénzbeli transzfer, amely képes lenne fékezni a jelenlegi helyzet romlását, és hozzájárulhatna a gazdasági és a társadalmi jólétük növeléséhez. Egy torzult szerkezetű, túlzottan biztosítási hangsúlyú, a legrosszabb helyzetűek számára csupán maradékelven és minimálisan szolgáltató állami redisztribúciós szisztémát mutattunk be, amely a kormányzat által meggyengített középszintű (önkormányzati) jóléti redisztribúció következtében kiüresítette a lokális kötődések integrációs erejét is.

A redisztribúciós forrásokból származó bevételek a háztartások jövedelemszerkezetében

A redisztribúciós jövedelmek eloszlása után a háztartásokat jövedelemszerkezetük szerint is vizsgáltuk. Jövedelemszerkezet alatt – a 2017-es vizsgálathoz hasonlóan – az értjük, hogy a kérdezett háztartása milyen típusú (redisztribúciós, munka- vagy vegyes) jövedelemben részesül. Először bemutatjuk a háztartások jövedelemforrásait jövedelmi ötödök szerinti különbségekben, majd értelmezzük az eredményeket azt vizsgálva, hogy milyen jövedelemösszetétel jellemzi az integrációs csoportokat.

Mintánkban az egy főre jutó átlagos nettó háztartási jövedelem 144 160 Ft, szórása 119 953 Ft volt.[8] Már a magas szórás is mutatja a jövedelmek egyenlőtlen eloszlását, ez azonban még szembetűnőbb, ha a jövedelmi ötödök szerint vizsgáljuk meg az adatokat. Míg a legalsó jövedelmi ötödben az egy főre jutó átlagos nettó háztartási jövedelem 58 273 Ft volt, addig a legfelső jövedelmi ötödben ennek majdnem az ötszöröse, 276 178 Ft.

A legalsó jövedelmi ötödbe tartozó háztartások mérete a legnagyobb és itt van a legtöbb eltartott gyermek is, amely arra utal, hogy a gyermekszám növekedése továbbra is jelentheti a szegénységi kockázat növekedését. A jövedelmi kvintilisekben felfelé haladva a háztartás mérete és az eltartott gyerekek száma is csökken, ezt csak a 4. és az 5. ötöd közti különbség töri meg. A legalsó jövedelmi ötödben lévő háztartások rendelkeztek jóval átlag fölött a legtöbb típusú redisztribúciós ellátással, a legfelső csoportban levők pedig a legkevesebbel (15. számú táblázat).

15. táblázat
A háztartások jövedelme, az eltartott gyerekek száma és az ellátási típusok (N=1833)

Jövedelmi ötödök az egy főre jutó háztartási jövedelem alapján	A háztartás nagysága (átlag)	Az eltartott gyerekek száma (átlag)	A háztartásban jelen levő ellátási típusok száma (átlag)
legalsó	3,14	0,86	1,09
2.	2,22	0,40	0,83
3.	2,13	0,21	0,61
4.	1,81	0,09	0,38
legfelső	1,93	0,16	0,29
Összesen	2,23	0,33	0,63

Forrás: saját szerkesztés

A továbbiakban egy egyszerű, háromkategóriás változó segítségével vizsgáljuk a háztartások jövedelemszerkezetét: megkülönböztettük a tisztán munkajövedelemmel, a vegyesen munkajövedelemmel és redisztribúciós ellátással és a tisztán redisztribúciós ellátással rendelkező háztartásokat. Mintánk (N=2 689) csaknem felében a háztartások kizárólag munkajövedelemmel rendelkeztek (46,6%), 30,2%-ában a munkajövedelem és a jóléti források is jelen voltak és 23,2%-ában csak redisztribúciós források jelentették a bevételt. A csak munkajövedelemből élők egy főre jutó átlagos nettó háztartási jövedelme 179 516 Ft volt, a csak rediszt-

8 Bár a válaszadók nagyjából 30%-ánál nem rendelkezünk jövedelemadatokkal, ez az adathiány nem érinti a minta egyéni szintű adatainak a reprezentativitását.

ribúciós forrásból élőké pedig 113 520 Ft. A vegyes jövedelemszerkezetű háztartások átlagos nettó jövedelme alig volt több, mint a kizárólag redisztribúcióból élőké, 119 645 Ft.

A csak redisztribúcióból élő háztartásokat többségükben nyugdíjasok alkotják, a csoportba tartozók átlagéletkora 67 év, és ők élnek a legkisebb, eltartott gyerekek nélküli háztartásokban. A vegyes jövedelemszerkezetű háztartásokat jellemzi a legnagyobb háztartásméret, és itt a legmagasabb az eltartott gyerekek száma, feltehetően ezekben a munkabér és a gyermeknevelléssel kapcsolatos jóléti ellátások egyszerre vannak jelen. A csak munkajövedelemmel rendelkező háztartásokban a legalacsonyabb a válaszadók átlagéletkora, háztartásuk mérete 2,1 fő, és igen alacsony az eltartott gyermekek száma (16. számú táblázat).

16. táblázat
A kérdezett életkora, a háztartások mérete és az eltartott gyerekek száma a jövedelemszerkezet szerint (átlag, N=2 689)

	a kérdezett életkora	háztartás-méret	eltartott gyerekek száma
Csak munkajövedelem	41,6	2,1	0,1
Munkajövedelem és redisztribúció	43,0	3,2	0,8
Csak redisztribúció	67,2	1,5	0,0
Összesen	48,0	2,3	0,3

Forrás: saját szerkesztés

A háztartások jövedelemszerkezetét jövedelmi ötödönként vizsgálva jól látható, hogy a legalsó ötödbe tartozó háztartások 82,4%-ban jelen van valamilyen redisztribúciós ellátás, melyből a háztartások 50,6%-ban munkabér is van a bevételek között. Csupán 17,6% azoknak a háztartásoknak az aránya, ahol csak munkajövedelemből élnek. Ezzel szemben a legfelső jövedelmi ötödben levők 70,2%-ban csak munkajövedelemmel rendelkeznek, s csupán 8,3% azoknak a háztartásoknak az aránya, ahol csak redisztribúciós forrásból tesznek szert a háztartástagok jövedelemre (17. számú táblázat).

17. táblázat
A háztartások jövedelemszerkezete a jövedelmi ötödök szerint

Jövedelmi ötödök az egy főre jutó háztartási jövedelem alapján	A háztartások jövedelemszerkezete			Összesen
	Csak munkajövedelem	Munkajövedelem és redisztribúció	Csak redisztribúció	
legalsó	17,6	50,6	31,8	100,0
2.	23,5	38,0	38,5	100,0
3.	42,7	28,8	28,5	100,0
4.	63,1	15,4	21,4	100,0
legfelső	70,2	21,4	8,3	100,0
Összesen	44,0	30,4	25,6	100,0
N	803	555	467	1 825

Forrás: saját szerkesztés.
(p=0,000 Cramer's V = 0,306), (%)

Az iskolai végzettség és háztartások jövedelemszerkezete között is statisztikai összefüggést mutattunk ki. Különösen szembetűnő, hogy a csak redisztribúciós forrásból élők esetében kiemelkedően magas a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya. Ennek oka részben a csoport életkori megoszlása, hiszen az idősebbek között magasabb a középfokú végzettséggel sem rendelkezők aránya, a fiatalabbak esetében pedig az alacsony iskolai végzettség miatti munkaerőpiaci depriváció húzódik a háttérben (18. számú táblázat).

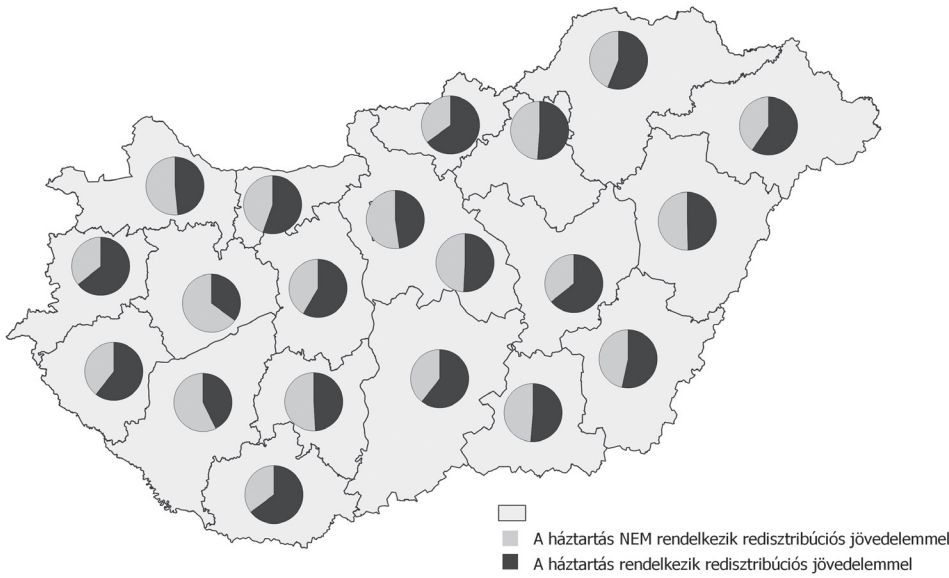
18. táblázat
A kérdezett legmagasabb iskolai végzettsége a háztartás jövedelemszerkezete szerint

	legfeljebb 8 általános.	szakmunkásképző, szakiskola	érettségi	diploma	összesen
Csak munkajövedelem	17,6	26,1	35,3	20,9	100,0
Munkajövedelem és redisztribúció	25,5	24,0	32,7	17,8	100,0
Csak redisztribúció	55,9	11,7	20,0	12,4	100,0
Összesen	28,8	22,1	31,0	18,0	100,0

Forrás: saját szerkesztés.
(p=0,000 Cramer's V=0,238), %

A háztartások jövedelemszerkezete és a települési hierarchia között nincs szignifikáns kapcsolat. A legnagyobb arányban Nógrád és Baranya megyében részesültek a háztartások redisztribúciós jövedelemben (65–65%), míg ez a mutató Veszprém megyében a legkisebb (35%) (1. számú térkép).

1. térkép
Redisztribúciós jövedelemmel rendelkező háztartások aránya a megyékben



Forrás: saját szerkesztés.

A csak redisztribúciós forrásból jövedelmet szerzők majdnem fele deprivációban élt, amely egyértelmű bizonyítékot szolgáltat a redisztribúciós források alacsony reálértékére is (19. számú táblázat).

19. táblázat
A deprivációban érintett háztartások megoszlása a jövedelemszerkezet szerint

	csak munkajövedelem	munkajövedelem és redisztribúció	csak redisztribúció	Összesen
nem depriált	80,0	74,1	55,1	72,4
depriált	20,0	25,9	44,9	27,6
összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1 222	800	613	2 635

Forrás: saját szerkesztés.
(p=0,000 Cramer's V=0,220), %

A redisztribúciós források alacsony reálértékét mutatja a szubjektív anyagi helyzet megítélése is (20. számú táblázat). A csak munkajövedelemből élők 10,6%-a nyilatkozott úgy, hogy háztartásuk csak nehézségek árán tudja fedezni a szokásos kiadásokat, ezzel szemben a csak redisztribúciós forrással rendelkezők

között ez az arány 33,1% volt, s 44,4%-uk is csak kisebb nehézségek árán boldogult a kiadások finanszírozásával. A csak munkajövedelemből élők több mint a fele mondta, hogy könnyen finanszírozza kiadásait és a vegyes jövedelemmel rendelkezők is ezt nyilatkozták a legnagyobb arányban (44%).

20. táblázat
A szubjektív anyagi helyzet a háztartás jövedelemszerkezete szerint

	csak munkajövedelem	munkajövedelem és redisztribúció	csak redisztribúció	összesen
nehézségek árán	10,6	18,1	33,1	18,2
kisebb nehézségek árán	37,0	37,8	44,4	39,0
könnyen	52,4	44,0	22,5	42,8
összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1 191	788	608	2 587

Forrás: saját szerkesztés
(p=0,000 Cramer's V=0,198), %

Kovách és szerzőtársai (2020) *a kapcsolatgazdag politikailag aktívak és a lokálisan integráltak* csoportját tartják a legjobban integráltaknak. Míg a csak munkajövedelemből élők aránya ezekben a csoportokban hasonlóan alakul (csaknem a csoportok felét teszi ki), a kapcsolatgazdag politikailag aktívak között kétszer annyian vannak a csak redisztribúcióból élők (15,2%), mint a lokálisan integráltak között (7,3%) (21. számú táblázat).

Az integrációs modell két csoportjában is a munkaintenzitás jelenti a legerősebb integrációs mechanizmust, amelyet háztartásuk jövedelemszerkezete is tükröz: a *normakövető munkaerőpiacon integráltak és a normaszegő munkaerőpiacon integráltak* csoportjában is 70% körüli a csak munkajövedelemből élők aránya, mindkét csoport nagyjából negyede vegyes jövedelemmel rendelkezik, a csak redisztribúciós forrásból élők aránya pedig nagyon alacsony (2–3%). Amíg azonban a normakövető munkaerőpiacon integráltak elutasítják a normaszegést, szubjektív kirekesztettség érzetük pedig alacsony, addig a normaszegő munkaerőpiacon integráltak minden egyéb integrációs dimenzióban gyengén integráltnak számítanak.

A *normakövető kapcsolatgazdagok* csoportjának felét teszik ki a csak munkajövedelemből élők, valamivel több mint harmaduk vegyes jövedelemszerkezetű háztartásban él, a csak redisztribúcióból élők aránya 10,7%. Ők erős személyközi integrációval rendelkeznek, és szubjektív kirekesztettség érzésük is alacsony.

A csak redisztribúciós jövedelemből élők aránya a *normakövető dezintegráltak* csoportjában a legmagasabb (69,8%), aminek oka, hogy ezt a csoportot főleg

nyugdíjasok alkotják, a csoport átlagéletkora 60 év. A normaszegés elutasításán kívül a csoport integrációs mutatói átlag alattiak.

A *kirekesztett alulintegráltak* a társadalom leszakadó, nehéz helyzetben levő társadalmi csoportja. Háztartásaik jövedelemszerkezete a várakozásokkal ellentétben szinte egyenlően oszlik meg, nagyjából egyharmad a mindhárom jövedelemösszetétel-típusba tartozók aránya, igaz, a csak redisztribúcióból élőké ebben a csoportban a második legmagasabb.

21. táblázat
A háztartások jövedelemszerkezete az integrációs csoportok szerint

Integrációs csoportok	A háztartások jövedelemszerkezete				N
	csak munkajövedelem	munkajövedelem és redisztribúció	csak redisztribúció	összesen	
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	46,5	38,3	15,2	100,0	316
Lokálisan integráltak	45,9	46,8	7,3	100,0	109
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	69,5	28,6	1,9	100,0	469
Normakövető kapcsolatgazdagok	52,1	37,1	10,7	100,0	280
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	70,9	25,7	3,4	100,0	378
Normakövető dezintegráltak	5,7	24,5	69,8	100,0	424
Kirekesztett alulintegráltak	32,2	31,6	36,2	100,0	177
Összesen	47,3	31,0	21,7	100,0	2 153

Forrás: saját szerkesztés
(p=0,000 Cramer's V=0,465), %

A projektalapú redisztribúció

Ebben a fejezetben a fejlesztési források projektalapú felosztásáról és azok következményeiről korábban publikált munkánkat (Czibere et al. 2017) folytatva kiterjesztjük elemzéseinket a 2017-es és 2018-as adatokra is, és szakértői interjúkat felhasználva értelmezzük a projektforrások felosztásában felerősödő centralizációt és politikai intervenciót. A fejlesztés projektesítésének sokoldalú következményeit a nemzetközi és hazai szakirodalom alapján mutattuk be a jelen tanulmány

közvetlen előzményének számító dolgozatunk vonatkozó fejezetében (Czibere et al. 2017) és korábbi munkáinkban is (például Czibere–Kovách 2013, Csurgó et al. 2008). E tanulmány keretei azt engedik meg, hogy arról bővítsük az ismereteinket, vajon milyen társadalmi következményei lehetnek a projektformában újraosztott fejlesztési és egyéb források felhasználásának, illetve, hogy az utóbbi években mi történt a forrásfelosztás és ellenőrzés rendszereiben.[9]

A nemzetközi irodalomban világosan megfogalmazott tétel, hogy a projektösszegekhez történő hozzáférés különbségei *új társadalmi egyenlőtlenségek* forrásaivá váltak (Shucksmith 2000, 2004; Shortall 2004) azonban nem ismerünk olyan publikációt, amely mindezt közvetlenül, adatszerűen, a háztartások vagy az egyének szintjén bizonyítaná. Ennek az is az oka, hogy a projektek következményeinek a kutatása makroadatokat, kvalitatív információkat, esettanulmányokat használhat, azonosíthatja a forrásfelosztás anomáliáit, bemutathatja a projektforrások kisajátításából történő vagyonfelhalmozások egyedi eseteit, de a forrásfelosztás projektesítésének a társadalmi egyenlőtlenségekre gyakorolt hatása *nagyon nehezen mérhető.* A kérdőíves interjú módszerével nem lehet a megkérdezettek projektekhez kapcsolódásáról (a személyes jövedelem forrásáról, a projektek megvalósulásának a személyekre, csoportokra ható következményeiről) megbízható információt szerezni. A következő elemzés a jóléti redisztribúció fejezetben elemzett adatfelvétel helyett az egyedi területekre vonatkozó makrostatisztikák, illetve a magnós interjúk kvalitatív információit használja.

A projektesítés mértéke

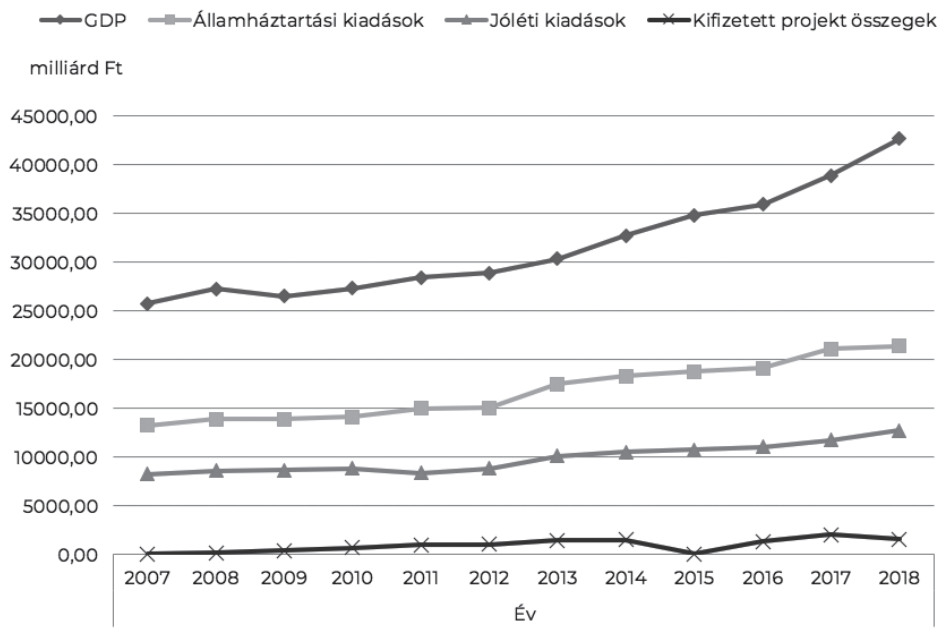
2004 és 2006 között az uniós forrásokhoz kapcsolódó támogatások összege 3,8 milliárd euró (952 milliárd forint) volt (Voszka 2006). A projektformában felosztott hazai és uniós fejlesztési források együttesen 600–800 milliárd forint között lehettek már 2003 és 2006 között (Voszka 2006). A projektek éves kifizetett összege[10, 11] 2008 és 2018 között évi 112 milliárd forintról, 1 460 milliárd forintra, *azaz tizenháromszorosára* emelkedett (1. számú ábra), ami az inflációt beleszámítva is jelentős növekedés. A legnagyobb összegű projektfolyósítás, 1 934,5 milliárd forint, 2017-ben történt (1. számú ábra). 2018-cal bezáróan összesen *17 395 milliárd*

9 A korábbi tanulmányban (Czibere et al. 2017) elemzett rekombináns redisztribúcióval ez a szöveg nem foglalkozik.

10 A 2017-es tanulmányban az adatforrás jellege és rendezettsége miatt a megítélt projektösszegekkel tudtunk számolni, míg a jelen tanulmányban az adatok hozzáférhetőségének a változása miatt a ténylegesen kifizetett összegekkel számolhattunk.

11 A projektösszegekre vonatkozó adatok forrása a TEIR (teir.hu). Az innen letöltött adatokból felépülő adatbázis a kifizetett projektösszegeket települési szinten és operatív programonként tartalmazza 2007 és 2019 között, azaz megtalálhatók benne a 2007–2013-as tervezési ciklus, illetve az 2014–2020-as ciklus legfrissebb elérhető adatai is.

1. ábra
A GDP, államháztartási és jóléti kiadások, a kifizetett projektösszegek nagysága (milliárd forint) 2007–2018

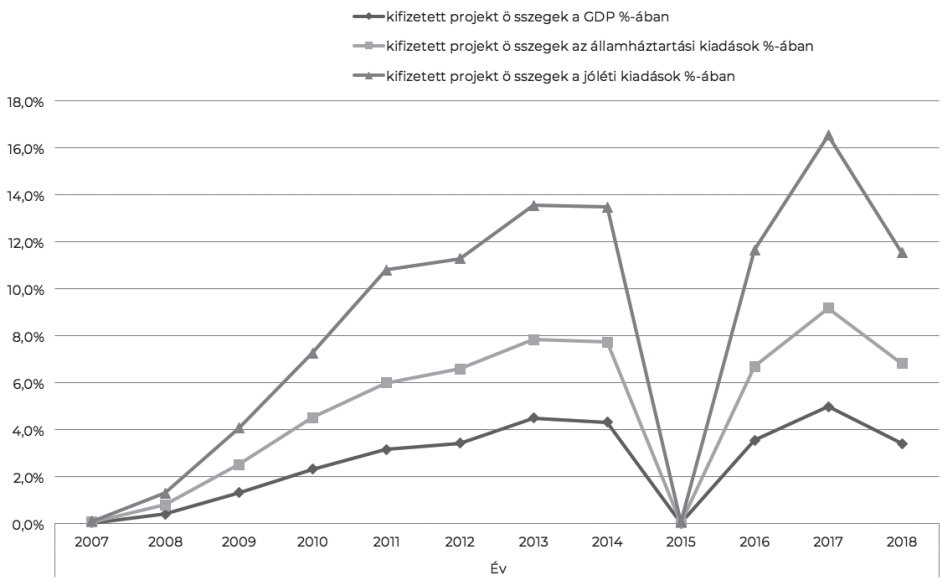


Forrás: Államháztartási adatok és jóléti kiadások adatainak forrása: MÁK funkcionális mérleg; a GDP adatok forrása a KSH, a kifizetett projektösszegek adatainak a forrása: TEIR.

forintot fizettek ki európai uniós és más forrásból (KPMG 2017 és 1. számú ábra). A legnagyobb kifizetett forrásbővülés, 377 milliárd forint 2012 (989 milliárd) és 2013 (1 366 milliárd) között, valamint 656 milliárd forint 2016 (1 278 milliárd) és 2017 (1 934 milliárd) között volt (1. számú ábra).

A kifizetett projektforrások összege *folyamatosan nőtt* 2007 és 2018 között. A kivétel 2007 és 2015 volt, amikor az uniós projektciklusoknak megfelelően csak nagyon kevés folyósítás történt. A projektforrások kifizetett összege *sokkal nagyobb arányban nőtt, mint a GDP, az államháztartási kiadások és a jóléti kiadások*. A projektkifizetések esetében a növekedés 13-szoros volt 2008 és 2018 között, míg ugyanebben az időszakban a GDP (1,56), az államháztartási kiadások (1,54) és a jóléti kiadások (1,54) mintegy másfélszeresükre nőttek. A projektifizetések gyors emelkedése mögött *az európai uniós támogatások bővülése* (KPMG 2017) *és az államháztartási és a jóléti kiadások (például a közmunka, a szociális ellátások egy része) projektesítése* állt. Jelenleg kiemelt szerepet töltenek be azok a – társadalmi felzárkózási stratégia megvalósítását szolgáló – projektek, amelyek elsősorban az egészségügyben, a foglalkoztathatóságban, a gyermekjólétben, az

2. ábra
A kifizetett projektösszegek a GDP, az államháztartási kiadások és a jóléti kiadások százalékában



Forrás: Államháztartási adatok és jóléti kiadások adatainak forrása: MÁK funkcionális mérleg, a GDP adatok forrása a KSH, a kifizetett projekt összegek adatainak a forrása: TEIR.

oktatásban, valamint a területi hátrányok és a lakhatási egyenlőtlenségek csökkentésében kívánnak projektalapú beavatkozást megvalósítani (EFOP, VEKOP, TOP, RSZTOP, GINOP) (A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése 2020). A közszféra (minisztériumok, hazai közintézmények, önkormányzatok) projektesítésének a kiterjesztését jelzi, hogy például a 2007–2013-as időszakban a projektkifizetések 72%-a került a közszférába (Állami Számvevőszék 2015).

A *projektesítés erősödését* mutatják a kifizetett projektösszegek GDP-hez, államháztartási és a jóléti kiadásokhoz viszonyított arányai is (2. számú ábra). A projektciklus-váltás miatt 2015-ben alig volt kifizetés, de ezt leszámítva a projektkifizetések összegének a GDP-hez, az államháztartási és a jóléti kiadásokhoz hasonlított arányának a trendje erőteljes növekedést mutat. A csúcsot a 2017-es év projektkifizetései jelentik, amelyek összege *a GDP 5%-át, az államháztartási kiadások 9,2%-át, a jóléti kiadások 16,5%-át érték el.*

Az államháztartási és jóléti kiadások rendre tartalmazzák az adott területen futó projektek kifizetéseit is, így például azoknak a projekteknek az összegeit, amelyeknek a koordinálása egyes minisztériumokban történik, vagy a megvalósításuknak szociális célja van. A projektesítés, amelynek növekedését az 1. és 2. szá-

mú ábra mutatja, éppen azt is jelenti, hogy a projektformát milyen mértékben alkalmazzák a forrásfelosztás megoldására. A nagyságrendek érzékeltetéséhez felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jóléti kiadások nagyobb része, például ennek a kiadáscsoportnak megközelítőleg a negyedét kitevő nyugdíjak, nem folyósíthatók projektformában. A jóléti kiadások a 2016–2018 között projekteken keresztül kifizetett 11–16%-a nagy valószínűség szerint lefedi a projekteken keresztül kifizethető összegek jelentős többségét, és éppen ez mutatja meg a projektesítés általánossá válását. Egy másik adat a projektesítés előrehaladásának az értékeléséhez, hogy a 2018-ban projektformában kifizetett 1 460 milliárd forint a tárgyévben az összes magyar háztartás teljes kiadásainak 10%-át jelentette (1. számú ábra, KSH 2018).

A projektek hatékonysága

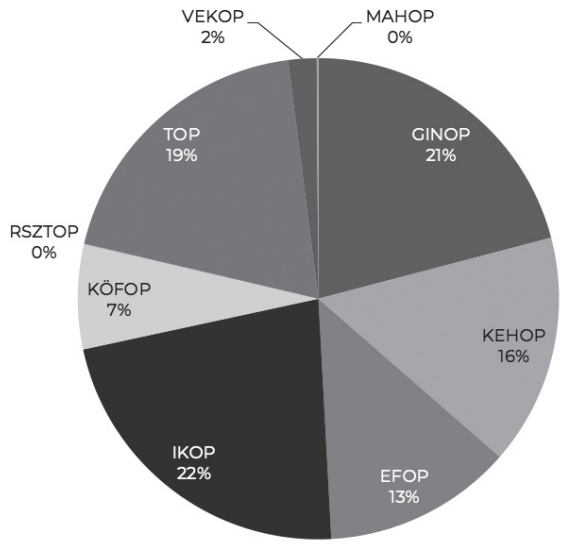
A 2016-ig kifizetett projektelvű támogatások 14 ezer milliárdos összegének felhasználása nélkül *a GDP, a fogyasztás és a beruházások összege is jelentős mértékben kisebb lett volna, és a foglalkoztatottság növekedése is 40%-kal lett volna* alacsonyabb (KPMG 2017). Az ország versenyképessége viszont a támogatások ellenére is jelentősen romlott (Schwab 2018) a visegrádi országokhoz hasonlítva is. A projektforrások felhasználása egységes fejlesztésikoncepció-hiány miatt széttagoltan történt (a közlekedés, a környezet, a társadalmi infrastruktúra) és nem hozott szerkezeti változásokat 2018-ig sem számos területen (egészségügy Kollányi 2020 ebben a kötetben, oktatás, közigazgatás, erről Pálné 2020, Tamás 2020 ebben a kötetben). A kifizetések közel harmadát kitevő összeg került a mezőgazdaságba, amelynek viszont alacsonyabb volt a munkahelyteremtő hatása (KPMG 2017).

A foglalkoztatottság 2006–2015 között 3,9 millió főről 4,2 millió főre nőtt, majd 2018-ig 4,4 millióra, a közmunkaprogram bevezetése és kiterjesztése és a költségvetési intézményekben foglalkoztatottak létszámbővülésének következtében (KPMG 2017). Az üzleti szféra foglalkoztatottjainak a száma 2015-ben is csak kevéssel haladta meg 2006-os szintet (KPGM 2017). A foglalkoztatottság emelkedése a vezetők kivételével a foglalkozási szerkezet gyakorlatilag minden spektrumában végbement (Illéssy et al. 2020 ebben a kötetben, KOPINT–TÁRKI 2018, 2020). A képzetlen munkát végzők számának az emelkedése volt a foglalkoztatottság növekedésének a meghatározó trendje a 2010-es évek közepéig, amely 2018-ra (és azt követően is) változott. Az *értelmiségi, diplomás csoportok foglalkoztatottsága nőtt meg, a képzetlen munkát végzők száma pedig csökkenő tendenciát mutat* (Illéssy et al. 2020 ebben a kötetben). A foglalkozásszerkezet legfontosabb jellemzője európai összehasonlításban, hogy *a magasabb képzettséget igénylő, magasabb presztízsű foglalkozások alacsonyabb és a képzetlen munkát végzők magasabb aránya nem változott,* sőt inkább a képzetlenek aránya nőtt a

hosszabb trendek szerint Illéssy és szerzőtársai (2020 ebben a kötetben) kiemelten fontos kutatási eredményei vonják meg a projektalapú redisztribúcióval erőteljesen támogatott munkaerőpiaci/foglalkoztatottságszerkezeti változások mérlegét a társadalmi kohézió és társadalmi egyenlőtlenségek szempontjából. *A munkaerőpiaci integráció sikeresen növelte a foglalkoztatottságot és mérsékelte ezzel valamelyest a szegénységet és kirekesztettséget,* de ahogy a szerzők írják, *ennek az ára azonban a jövedelmi szegénység és az egyenlőtlenségek növekedése volt ugyanúgy a kisjövedelmű foglalkoztatottak, mint az inaktívak és a munkanélküliek között.* Az alacsony képzettségűek nagyobb csoportjai hiába váltak foglalkoztatottá, hiába csökkent számottevően a munkanélküliség, *a munkaerőpiac polarizációja inkább erősödött:* a foglalkoztatottak alsóbb csoportjainak a jövedelme nem került közelebb az átlagoshoz, míg a felsőbb csoportoké nagymértékben növekedett. A foglalkoztatottságból származó jövedelem az alsó kategóriákban nem elegendő a szegénység elkerüléséhez. *A társadalmi ár másik összetevője a szociális jogok jelentős csorbítása, a munkaerőpiacról kiszorulók szociális védőhálójának a lebontása volt* a munkalapú társadalom létrehozása érdekében. A szociális ellátás összegeit jelentős mértékben csökkentették és a megmaradó forrásokat projektlogika szerint osztják fel, önkormányzatokhoz, minisztériumokhoz rendelve a hátrányos helyzet enyhítésére hivatott projekteket. Az alanyi jogon járó hátránycsökkentő támogatásokkal szemben a projektből származó pénzügyi vagy természetbeni juttatás feltételhez köthető és növeli a támogatott közvetlen függését. A 3. számú ábra szerint részben a hátrányos helyzetűek felzárkóztatását szolgáló programokra (EFOP) a 2015 és 2018 között kifizetett projektösszegek 13%-a jutott, míg például a csekély, 34 milliárdos támogatású Rászoruló Személyeket Támogató operatív programban (RSZTOP) annak szinte teljes összegét kifizették előlegként, de az a teljes támogatási keret mindössze 0,2%-a (és ezért nem jelenik meg a 3. számú ábrán).

A foglalkoztatottság kiterjedése nem változtatott a társadalmi különbségek természetén és nagyságán. A munkaerőpiaci változásokkal kapcsolatos programokban (EFOP, GINOP) jelentős projektösszegeket fizettek ki 2015–2018 között (3. számú ábra), de hatásuk elsősorban *a társadalmi egyenlőtlenségek stabilizálása, befagyasztása, amelyet többek között a mobilitási folyamatok visszafogottsága* is jelez (Huszár et al. 2020 ebben a kötetben). *A foglalkoztatottsággal kapcsolatos projektek egyszerre működnek integráló és dezintegráló mechanizmusként,* mert hozzájárulnak a munkaerőpiachoz kapcsolódáshoz és annak fenntartásához, ugyanakkor a társadalmi egyenlőtlenségek és hátrányos helyzetek állandósulásához, elmélyüléséhez is, amelyek a foglalkoztatottsági szerkezethez és az abból való kisodródáshoz kötődnek.

3. ábra
A 2015–2019 között (Széchenyi 2020 keretében) kifizetett projektösszegek operatív programok szerinti megoszlása[12]



Forrás: TEIR.

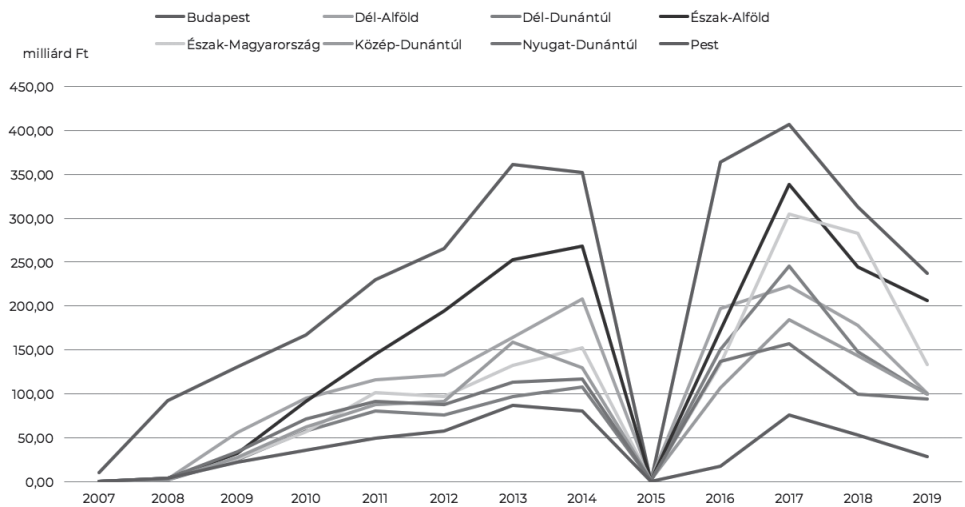
12 GINOP: Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program
- a vállalatok versenyképességét fokozó, kutatást-fejlesztést, illetve a munkaerőpiaci versenyképességet fokozó projektek kerülnek ide.
TOP: Terület- és településfejlesztési operatív program
- regionális fejlesztéseket támogató program, amiből kimarad a gazdaságilag fejlettebb közép-magyarországi régió,
- helyi fejlesztéseket támogat.
VEKOP: Versenyképes Közép-Magyarország fejlesztési program
- Közép-Magyarországot lefedő átfogó fejlesztési célok.
EFOP: Emberi erőforrás fejlesztési operatív program
- ide tartozik a legtöbb hátrányos helyzetűek felzárkóztatását segítő program, pl. roma programok, gyermekvédelmet vagy fogyatékossággal élőket segítő programok, de pl. az egészségügy, vagy az oktatási terület programjai is innen kapnak finanszírozást. Egyaránt a humán szolgáltatásokra is, illetve az infrastruktúra fejlesztésekre is biztosít pénzt.
RSZTOP: Rászoruló személyeket támogató operatív program
- Itt nincsenek prioritástengelyek, a szegény családban élő gyermekek, közterületen élők, rendkívül alacsony jövedelmű személyek támogatására szolgál. Ez az a program, aminek a kifizetései mind Budapestről történnek, de a valóságban ez főleg természetben nyújtott (pl. élelmiszercsomagok) támogatás formájában jutott el a rászorulókhoz országszerte.
KEHOP: Környezet és energiahatékonysági operatív program
- többek között környezetvédelmi programok, a hulladékgazdálkodás vagy települések vízellátás programjai tartoznak ide.
IKOP: Integrált közlekedésfejlesztési operatív program
- közút, vasút, vízi út fejlesztések.
KÖFOP: Közigazgatás- és közszolgáltatás fejlesztési operatív program
MAHOP: Magyar halgazdálkodási operatív program

A projektek szerepét és hatékonyságát a jóléti redisztribúcióban tanulmányunk 1. és 2. fejezete mutatta be részletesen. Azt feltételeztük, hogy a csökkenő szociális ellátásokból kivont összegek egy részét más operatív programokba szervezték át. A 3. számú ábra szerint az operatív programok projektjeinek a kétharmada közvetlen gazdaság-, vagy infrastrukturális fejlesztési célokat szolgál. A korábbi munkahelyteremtő, -megtartó és szociális célú TÁMOP, TIOP programok helyébe az EFOP került.

A jóléti projektesítés másik célja a központosítás, a civil szervezetek szociális ellátásból történő kiszorítása (Gerő–Kerényi 2020 ebben a kötetben), és a szociális célú juttatások feltételekhez köthetősége volt. Ennek előzményeként a civil szektor az elmúlt években jelentős állami forrásmegvonást élt meg. Ennek ellentételezéseként az uniós pályázatok a forráscsere lehetőségét kínálták a helyi jóléti beavatkozások terén, de a működést ellehetetlenítő állami intézkedések miatt ez nem valósulhatott meg. Közrejátszott az is, hogy a projektorientált társadalmi logika a civil szektor működését és annak önkormányzati kapcsolatait is befolyásolta. Ennek egyik legfontosabb jelenségeként a 2000-es évek elejére a civil szervezetek rendkívül ambivalens módon kapcsolódtak a hatalomhoz. Kialakult egy hatalombarát vagy hatalomhoz közeli civil szervezeti kör, és egy hatalom perifériájára szoruló, „igazi civilként" megmaradt kör. Az erős kettősség eredményeként az egyik oldalon kiépült egy viszonylag erős társadalmi beágyazottságú, de a hiányzó források miatt gazdaságilag instabil, a másik oldalon egy viszonylagos gazdasági stabilitással rendelkező, de közösségi bázis nélküli, illegitim hatalmi pozícióban lévő civil szektor. Az ezredforduló után pedig egyértelművé vált, hogy a nagyobb önkormányzatokban már csak azok a civil szervezetek képesek bejutni az önkormányzati testületekbe, amelyek szövetségesként is kapcsolódtak a pártokhoz. Emiatt a minden téren meggyengített civil szektor már nem volt képes a kieső forrásai helyett újakat szerezni, sem uniós pályázati forrásokból kielégíteni a helyi szolgáltatási igényeket, sem saját működésének anyagi feltételeit biztosítani. Hiánya a helyi szociálpolitika leépülését és a helyi demokrácia intézményrendszerének minőségi gyengülését eredményezte, valamint lehetőséget teremtett a hatalomközeli civil szervezetek és egyházi szervezetek „felprojektesítésére", és az állami szociálpolitikai feladatok projektalapú kiszervezésére (Czibere–Rácz 2015).

A *jóléti projektesítés* a társadalom alsó harmadában egyértelműen a *politikai integráció* egyik dimenziója a feltételekhez kötött szociális juttatásokon keresztül. Ez *nyílt hatalmi intervenció és integráció,* a juttatásért lojalitás vagy a politikai (és társadalmi) semlegesítés csendes elfogadása elv érvényesítésével, ami a társadalmi, politikai stabilitás fenntartásának az eszköze.

4. ábra
A kifizetett projektösszegek régiónként évente (milliárd forintban)



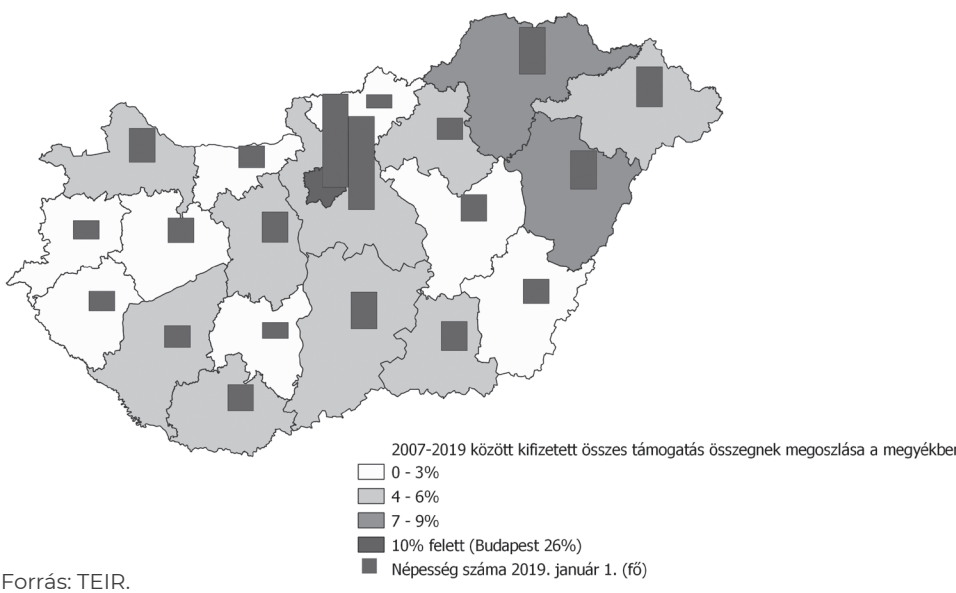
Forrás: TEIR

A *területi egyenlőtlenségek* csökkentése a Széchenyi Terv kiemelt prioritása. Külön operatív programok – Terület- és településfejlesztési operatív program (TOP), Versenyképes Közép-Magyarország fejlesztési program (VEKOP) – célja a területi fejlettségi különbségek mérséklése, amelyek 2015 és 2019 között jelentős összeget, a kifizetett projektforrások 21%-át használták fel (3. számú ábra). A területi fejlesztési projektek hatását a szakirodalom ellentmondásosnak ítéli meg (Balogh 2015, Czibere et al. 2017, Horzsa 2019, Timár–Nagy 2019). A területi egyenlőtlenségek néhány százalékkal csökkentek, de a foglalkoztatottság megyék szerinti különbségein a fejlesztési projektek nem tudtak változtatni (KPMG 2017). Ugyanez az elemzés a hatékonyabb területi fejlesztések eszközeként a helyi, kistérségi sajátosságokat és fejlesztési lehetőségeket a hagyományos projektek logikájánál jobban figyelembe vevő programokat ajánlotta. A Magyar Városok Program (2017–2022), és a Magyar Falu Program (2018–) elképzelhetően jobban megfelel ennek az ajánlásnak, de az eredményeikről még korai lenne a mérleg megvonása.

A kifizetett projektösszegek megoszlása régiónként (4. számú ábra) nem mutat különösebb összefüggést az adott régió fejlettsége, rászorultsága és a projekttámogatások összege között. Budapest magas értéke annak a következménye, hogy sok projekt irányítása a minisztériumokból történt és a hozzáférhető statisztikák a projektvezető szervezet adatait közlik. A Pest megyei központi régió a magasabb fejlettségi mutatói miatt jut kevesebb uniós projektforráshoz.

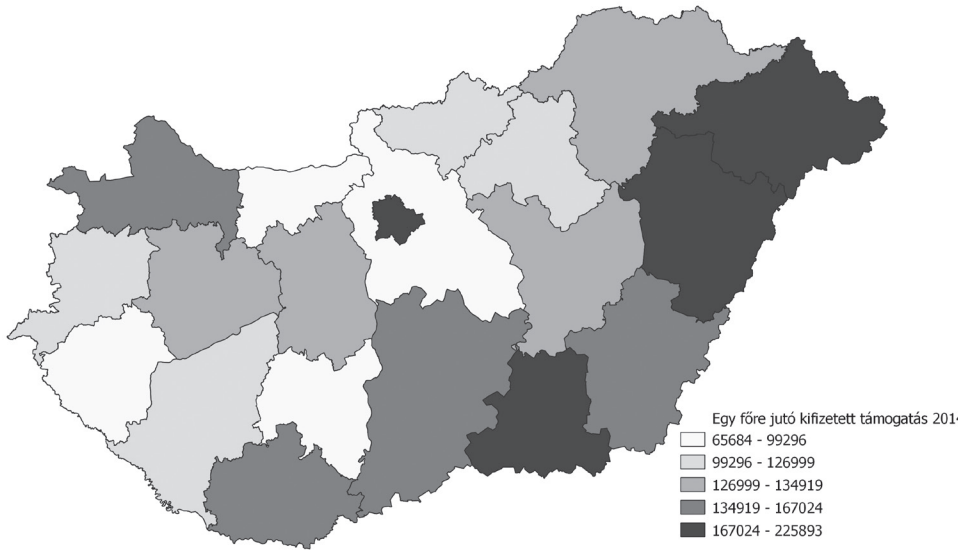
A projekttámogatások összegének megyék szerinti megoszlása (2. számú térkép) se mutat egyenes összefüggést a fejlettség/rászorultság és a projektforrásokból való részesedés között. Győr-Moson-Sopron például ugyanolyan nagyságrendben kapott projekttámogatást, mint a nagyobb lakosságszámú és sokkal fejletlenebb Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. Az egy főre eső megyék szerinti támogatási adatokban 2014-ben és 2017-ben sem fedezhető fel a projektalapú redisztribúció szisztematikus működése (3. és 4. számú térkép). Nógrád, Zala vagy Tolna alultámogatásának az oka kevéssé értelmezhető. A 5. és 6. számú térkép adatai egyértelműen ábrázolják, hogy a projektalapú redisztribúció egyik névleges célja, a területi hátrányok enyhítése nem igazán volt sikeres sem 2015 előtt, sem 2015 és 2018 között. A megyék megtermelt GDP nagysága szerinti sorrendje lényegében nem változott 2015 után. A GDP nagysága minden megyében emelkedett, de a területi egyenlőtlenségek mérséklődését semmi sem jelzi, még olyan megye esetében sem, mint például a fejlesztési források elosztásában láthatóan kedvezményezett Hajdú-Bihar. A településtípusok közötti projektalapú fejlesztési forrásfelosztás trendjei (5. számú ábra) szerint is változatlan a településlejtő. Az ábra adatai a projektek központjának településkategóriái szerint mutatják a felosztott források nagyságának a változatlanságát, ami a projektalapú redisztribúció során érvényesülő hatalmi viszonyokról is tanúskodik, amivel a következő részben foglalkozunk.

2. térkép
2007–2019 között kifizetett összes támogatás összegének megyék szerinti megoszlása


2007-2019 között kifizetett összes támogatás összegnek megoszlása a megyékben
0 - 3%
4 - 6%
7 - 9%
10% felett (Budapest 26%)
Népesség száma 2019. január 1. (fő)

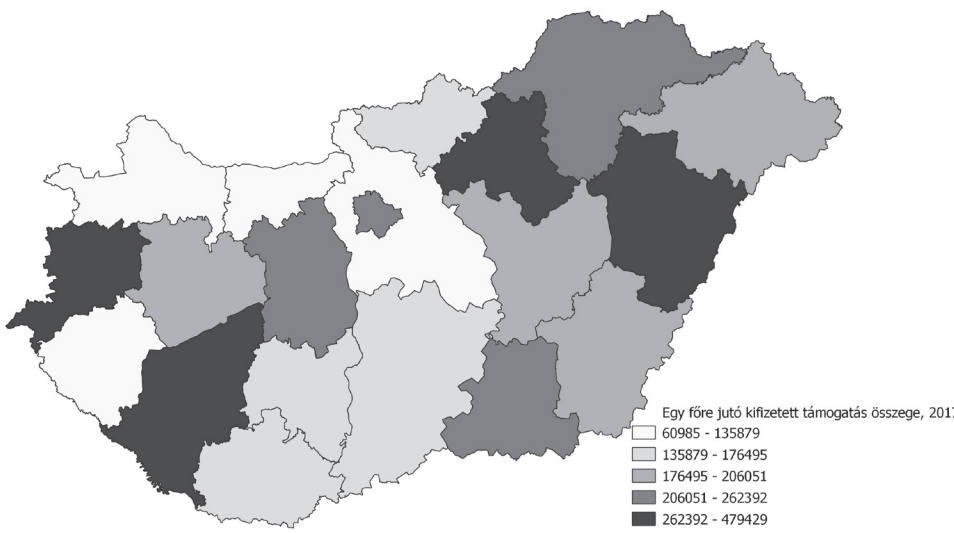
Forrás: TEIR.

3. térkép
Egy főre jutó kifizetett támogatás a megyék szerint, 2014 (forintban)



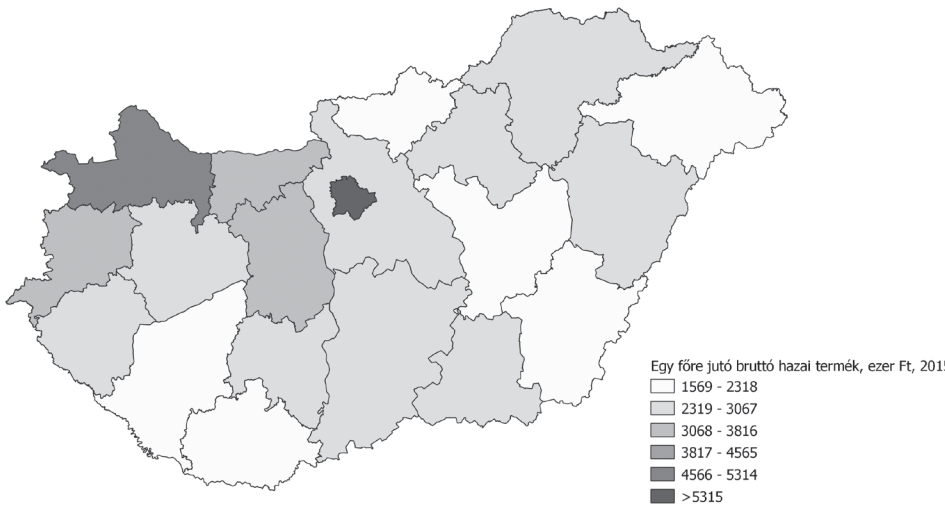
Forrás: TEIR.

4. térkép
Egy főre jutó kifizetett támogatás, 2017 (forintban)



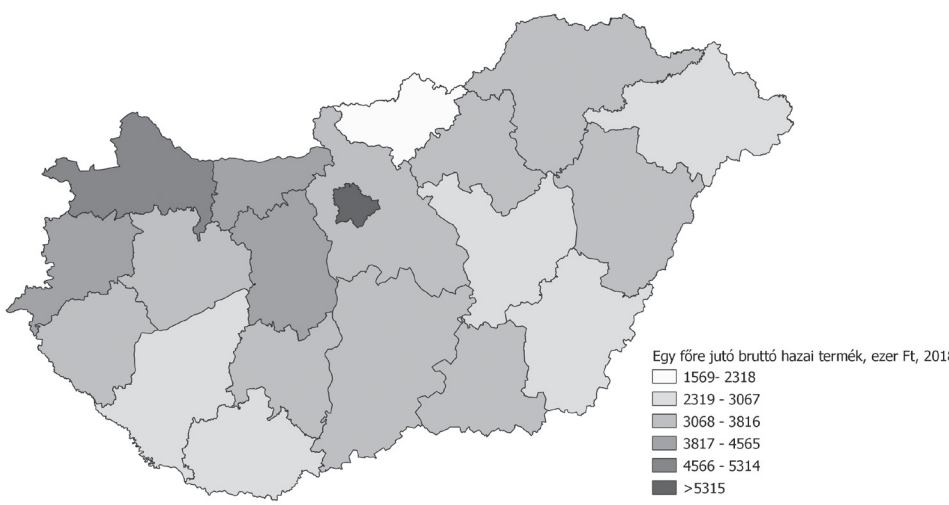
Forrás: TEIR.

5. térkép
Az egy főre jutó hazai termék (GDP) a megyék szerint, 2015 (ezer forintban)



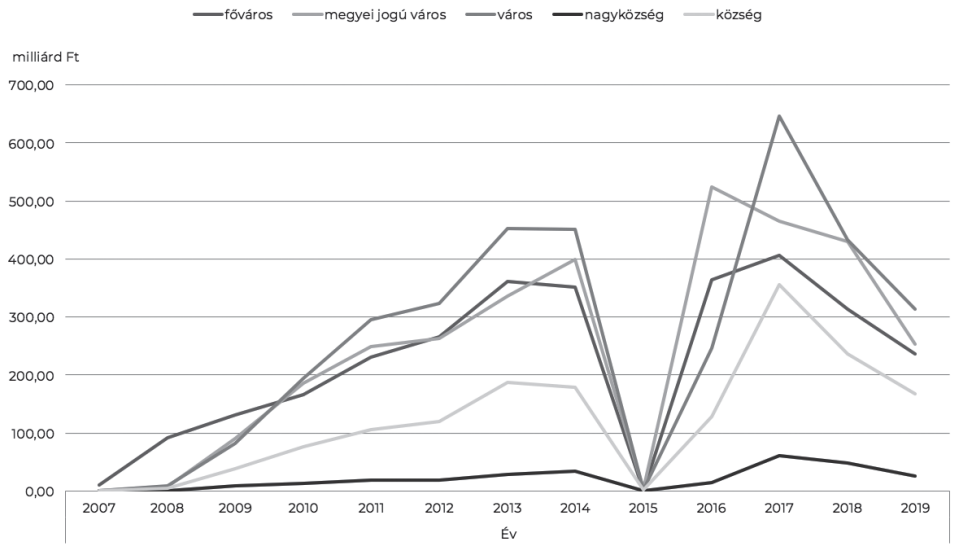
Forrás: KSH

6. térkép
Az egy főre jutó hazai termék (GDP) megyék szerint 2018 (ezer forintban)



Forrás: KSH

5. ábra
Kifizetett támogatások településtípusonként 2007–2019



Forrás: TEIR

Hatalom, hatékonyság, a projektosztály rendjei

A projektalapú redisztribúció rendszerében végbemenő folyamatok értelmezéséhez hat interjút készítettünk a projektek hatékonyságáról és a résztvevőiről olyan szakértőkkel, akik jól ismerik a projektek menedzselését és kivitelezését, a projektkiírások és a forrásfelosztás motiválóit, a projektek megszerzésének, elszámolásának és gyakorlati lebonyolításának a menetét. Az interjúk egybehangzó tanulsága, hogy a fejlesztési források projektalapú felosztásában egyértelmű *központosítás* történt, ami jelentősen növelte az adminisztratív irányításon keresztül a *politikai intervenciót*. A projektesítés rendszerének és az adminisztratív irányítás, ellenőrzés felerősítésének, szigorításának a következményeként *tovább csökkent a felhasznált források hatékonysága,* és egy világos *klasszifikáció* történt a projektek megszerzésében, lebonyolításában és ellenőrzésében szerepet kapó *szakértői, adminisztratív, hatalmi csoportok között*. A projektosztály (Kovách–Kucerova 2006) e további klasszifikációja, amelynek a bázisa a projektforrások megszerzésében és a tényleges kivitelezésben betölthető funkciók leosztása, a forrásallokáció módszertanának részévé vált.

A projektekben érintett végfelhasználó, támogatott csoportoknak (például a leszakadók, a fiatalok, az idősek, az alulképzettek) erős a *kompetenciadeficitje,* nem jutnak közvetlenül hozzá a forrásokhoz, amelyek primer felhasználásáért a

kimeneti célok megvalósításáért, a tulajdonképpeni értékteremtő munkáért felelős szakemberek a felelősek. A felzárkóztatási programok, fejlesztési projektek szakemberei, a szociális munkások, projektmenedzserek, pénzügyi, adminisztratív, műszaki szakértők projektekben történő részvételét kötelezően előírják az egyes programok (ESZA, ERFA). *A szakmai, pénzügyi vezetők, az adminisztratív, pénzügyi asszisztencia és egyéb szakértők száma több tízezer fő. Ez a projektosztály első weberi rendje.* A projektosztály *második társadalmi rendje* régebben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd a Magyar Államkincstár és a Széchenyi Programirodák, a fejlesztési programok koordinálásában egyre nagyobb szerepet kapó minisztériumok és háttérintézményeik *szakapparátusa*. A projektosztály *harmadik rendje az irányító hatóságok vezetése, a politikai döntéselőkészítő és a forrásallokáció szabályait létrehozó és ellenőrző csoportok,* míg *a negyedik* a projektek forrásfelosztását legnagyobb befolyással uraló *politikai döntéshozók*. A projektosztály négy rendje között *egyértelmű a hatalmi hierarchia* a támogatási forrásokhoz történő hozzáférés; a stratégiát, a konkrét célok és a szereplők kiválasztását, a reguláció jogi, financiális, adminisztratív kereteinek a meghatározását illetően, *amelyet a projektek rendszerének a központosítása adminisztratív-hatalmi módokon szabályoz*. A központosítás 2012/13-tól erősödött fel. Egyfelől biztosítja a szabályszerű forrásfelhasználást és a nagyprojektek kivitelezését, és a kezdetekben jelentősen korlátozta a külső szakértők díjait, másfelől teret nyit a politikai hatalomgyakorlók szándékai és intervenciói előtt. *A túlbürokratizálás ugyanakkor a projektek hatékonyságával szemben hat.*

A projektosztály *ötödik rendje, a projektelőkészítő, projektmenedzselő, projekttanácsadó cégek* tulajdonosai és munkatársaik jelen vannak a teljes hierarchiában a fejlesztési koncepciók kialakításától a megvalósításig és az elszámolás végig viteléig. Az uniós tagság első évtizedében többezer kisebb-nagyobb tanácsadói, szakértői szervezet működött a sokszor kaotikus projektpiacon, majd ez szám a becslések szerint 50–100 közötti olyan cégre szűkült, amelyek működési területe több megyére is kiterjed. A csak egy településen aktív tanácsadói, szakértői szervezetek száma néhány száz lehet. Az első időszakban a források 12%-át fordíthatták menedzsmentre, ami más díjakkal a projektpénzek 20%-át vihette el. A központosítás kezdetekor ezt 2%-ban limitálta a magyar kormány. A sokszáz projekttanácsadó/szakértő szervezet száma ekkor csökkent le a mai szintre, mert akik a projektmenedzselés mellett nem végeztek más tevékenységet, tartalék nélkül maradtak és nem bírták a piaci versenyt.

4–5 cég működik országos hatókörrel. A 400–500 beszállító kicsi cég 100 millió forint alatti projektekkel nem feltétlenül specializálódott és számuk fokozatosan csökken. A projektcég-háló egy másik eleme a megyei és nagyobb városi önkor-

mányzatok, közigazgatási érdekcsoportok 100 körüli cége és a nonprofit szervezete, amelyek a politikailag elkötelezett vállalkozásokkal együtt a környezeti és a közlekedési nagyprojektek, a humánközszolgáltatás-beruházás jellegű fejlesztések, a humánfejlesztések, a digitáliskompetencia-fejlesztések, a felnőttképzési és intézményen kívüli programok milliárdos projektjeiben érdekeltek.

A projektosztály rendjeinek klasszifikációját elsősorban a jogi-adminisztratív szabályozás mozdította elő. A nemzetközi tapasztaltok szerint a projektek menedzselésében törvényszerűen jelenik meg egyre nagyobb számú intézményi és egyéni szereplő, amire a felelős hatalmi központok a kormányzási módok változtatásával válaszolnak, amelyek között ott lehetnek a *bürokratikus/adminisztratív kormányzás erősítése, vagy az „új kormányzás" nyitottabb, diszkurzívabb módszerei is* (Sjöblom 2006). A magyarországi példák azt mutatták, hogy a projektesített fejlesztéspolitika első időszakában, a központosítás elindítása előtt, az *autokratívabb jellegű, fentről lefelé irányuló helyi hatalomgyakorlás és a sok szereplő érdekeit harmonizálni igyekvő demokratikusabb érdekegyeztetés is hatékony lehetett* (Csurgó–Kovách 2013, 2015).

A szakértői interjúk válaszadói nem tekintik hatékonynak a projektmenedzsment centralizált rendszerét, bár elismerik, hogy a megelőző időszak „szabadpiaci" jellegű versenye a projektekhez való hozzájutás, a tanácsadás, a projektírás és -menedzselés, valamint a lobbizás területén sok anomáliát hordozott.

Az előbbi fejezetben bemutatott alacsony hatékonyság egyik oka interjúalanyaink szerint a pályázás rendszere, amelyben nagyon *hosszú idő telik el* a projektötlet megfogalmazása és a projekt kezdete és befejezése között. A projekttervben megfogalmazott célok mögötti társadalmi, gazdasági állapot sokszor megváltozhat 3–4 év alatt. A projekt menedzsmentjének mintegy menet közben kell módosítania a projekt céljait, ha olyan eredményekhez akar jutni, amelyet a projektek *ellenőrzése és a helyi társadalom is legalább részben elfogad.* A projektek témáinak a kiírása nem feltétlenül követi a helyi igényeket, ezért a pályázatot olyan témára kell megírni, *ami kiíráskonform,* és egy *pályázati siker esetén a megfelelő machinációkkal módosítani kell* a projektek tényleges kimenetét, ami nagymértékben csökkenti a hatékonyságot. A központosított pályázati rendszer adminisztrációja nem képes követni a gyorsan változó helyi viszonyokat, valamint követniük kell a projekt kiírásának uniós és hazai prioritásait, amelyek *nem feltétlenül válaszolnak a valós helyi szükségletekre.* Ahogy az interjúalanyok fogalmaztak: a projektek többsége *kiírásvezényelt és nem szükségletcélú.* Az elszámolás *bürokratikus kényszere* (ami egy erősen központosított rendszerben még merevebb és szigorúbb lehet) és *a helyi megfelelés és legitimáció kettős projektgazdaságot hozott létre,* amelyben a *valós pályázati gazdaság jelentős mértékben*

eltérhet a bürokratikusan regisztrált és könyvelt történésektől. A *kettős pályázati gazdaságnak magasak a költségei,* amelyet a véghasználók számára megállapított összegekből kell megfizetni. A kettős projektgazdaság terheit növelik és egyben a hatékonyságukat csökkentik a kötelező adminisztratív terhek: a szakértők, közigazgatás által előírt, alkalmazási kényszere, amelynek a költségeit szintén a támogatásból kell kifizetni. A kisebb települések, az egyéni pályázók nem rendelkeznek a szükséges szakmai kompetenciával, amelyet külső szakemberek látnak el, szintén a támogatásból finanszírozva. De a nagyobb önkormányzatok, gazdasági és egyéb szervezetek is jelentős összegeket fizetnek alkalmanként a pályázati ötlet megfogalmazásától, a pályázat megírásáig, a lobbizásért, a pályázat menedzselésért és a sikeres elszámolásért, amelyet a *centralizált forrásfelosztás rendszere kényszerít ki a pályázási, menedzselési és elszámolási szabályok túlbonyolításával.* Korábban külső cégek készítették a terveket, de a centralizálással ez túlbürokratizálódott. A szakpolitikai szabályozás megduplázta a szakpolitikai szereplők számát. A minisztériumokba kerültek a projektirányító hatóságok, amelyek tevékenységének meg kell felelnie a magyar állam és az EU partnerségi elvárásainak, a kedvezményezettek lobbijainak, biztosítani kell a projektek működőképességét. Mindezt a biztonságra törekedve úgy oldják meg, hogy *közbeszerzés-jelleggel írják ki a pályázatokat, előírva a pályázás és a megvalósítás legkisebb részleteit is.* A pályázat értékelésénél 90%-ban az objektív, formális kritériumok számítanak, ami mintegy keretrendszer a megvalósítók számára, és csupán 10%-ban számít az a rész, ami a tényleges feladatmegoldás, s ez nyilvánvaló hatékonysági korlátot teremt. A forrásfelvevő szervezetek a tervezéskor csak a szakmai megvalósítás költségeivel számolnak a projektversenyképesség miatt. A kivitelezésre saját forrásokat szánnak, de ez gyakran krízishelyzetekhez vezet, amelyek megoldására kötelező az krízismenedzsment bevonása, az interim megoldások kidolgozása. Minden projekt esetében bürokratikus előírás a szakmai és projektmenedzsment bevonása, ami nagyon sokba kerül, és a járulékos költségek a projektből kivonva az államhoz kerülnek vissza. A szakértők szerint a projektcélra általában a támogatások 40%-át tudják elkölteni, da nem ritka az a projekt sem, ahol ez az arány csak 30% vagy 20%.

A hatékonysági problémák egyikeként a koncentrált/bürokratizált projektrendszerek kritikus velejárójaként a szakirodalom a korrupció veszélyét említi (Kállay 2015). Jalocha (2018) szerint a bürokratikus apparátus eszköztára nem alkalmas a projektek valós céljainak az elősegítésére. Ekstedt (2019) elemzése mutatta ki, hogy a projektmenedzsment logikája hogyan és miért kerül gyakran konfliktusba a régi típusú, bürokratikus intézmények működésével. Az önkormányzatok a túlszabályozás következtében nem képesek a projektalapú támogatások haté-

kony felhasználásra és a projektforrások jelentős része felszívódik a rendszerekben (Pálné ebben a kötetben, Tamás ebben a kötetben, Fred–Hall 2017). A 2015 és 2018 közötti projektek mérsékelt hatékonyságának mögöttes okaiként a rövid felsorolásba foglaltak is szerepet kapnak.

Következtetések

Az állami *redisztribúció egyenlőtlenségeket rögzítő* szerepe a társadalmi transzfereken keresztül is érvényesül. Bizonyítottuk, hogy a redisztribúció vizsgált területei hozzájárulnak az egyenlőtlenségek fenntartásához, konzerválásához és azok növeléséhez is. Az általunk vizsgált redisztributív közszolgáltatások a kedvezőtlenebb strukturális helyzetben lévőket nem segítik annak érdekében megfelelő módon, hogy az egyenlőtlenségeik csökkenjenek, számukra jóval szerényebb szintű és színvonalú juttatásokat biztosítanak, mint a társadalom erősebb, jobb helyzetű társadalmi csoportjai számára. Ezzel *az állam lehetetlenné teszi, hogy a gyenge pozíciójú, előnytelen helyzetű csoportok és főként ezen csoportok gyermekei lehetőséget kapjanak a saját helyzetük javítására, vagyis kizárólag az egyenlőtlenségek újratermeléséhez járulnak hozzá.*

A jelenlegi pénzbeli transzferekre épülő redisztribúció inkább az életciklusokat követő és túlsúlyosan biztosítási alapú újraelosztás, amely semmi mást nem tesz, mint kisimítja az egyének és háztartások jövedelmét, vagyis időben átcsoportosítja azokat. A vertikális redisztribúció a szociális és munkanélküli juttatások terén rendkívül szűken, alig mérhetően azonosítható, függetlenül attól, hogy a jóléti állami beavatkozások egyik célja a gazdasági jólét méltányosabb elosztása lenne. Mint ahogyan az Európai Bizottság országjelentése (2020) is megjegyzi, *a magyar gazdasági növekedés hasznából rendkívül egyenlőtlenül részesednek az egyes társadalmi csoportok,* jelentős részben azért, mert a kormányzat elosztási politikája maga is növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. Az integrációs szemléletre alapozva, a kormányzati redisztribúció vizsgált formái elsősorban a jobb helyzetű, a társadalom felső deciliseihez tartozókat támogatják. A legrosszabb helyzetűek tudatos kiszorítása a redisztribúcióból példa nélküli a rendszerváltást követő magyar szociálpolitikai és társadalompolitikai rendszerek történetében. A jelenlegi szociálpolitika vizsgált szegmense nem képes betölteni azt a (jól működő szociálpolitikai rendszerekre jellemző) funkcióját, hogy csökkentse a szegénységet és az egyenlőtlenségeket, hozzájáruljon a fizikai és a mentális jóllét növekedéséhez, növelje a társadalmi mobilitás esélyeit, mindezzel a társadalmi élet minőségét. A társadalmi transzferek integrációs hatásait értelmezve egyértelműen igazolható, hogy a magyar társadalompolitika – bár célja, hogy szolgáltatásai az egész társadalomra irányuljanak – ezt nem képes megvalósítani. A nem szegényeknek

nagy biztonsággal szolgáltat, de a szegényeknek leginkább nem elérhetők a szolgáltatásai, amit az is súlyosbít, hogy nagyfokú a szolidaritáshiány a társadalmi csoportok között. A hátrányos élethelyzetekből a szociálpolitika alapvető értékei, ezen belül a szolidaritás teremtik (teremtenék) meg a kiutat, a mindennapi élet biztonságát és a saját sors választását kínálva. A tanulmányunk elején bemutatott ellátási területeket érintő szinte ötletszerű kormányzati beavatkozások eredményeként is, és a kutatás eredményei is azt igazolják, hogy *a redisztribúció szociálpolitikai eszközei elveszítették „összhangba hozó" képességüket, vagyis a társadalom legrosszabb helyzetben lévő csoportjai esetében nem képes összekapcsolni a legfontosabb egyenlőtlenségeket csökkentő és esélyeket növelő funkciókat;* különösen nem a foglalkoztatás, a munkabérek, a szociális juttatások és az oktatás területein. A kormányzati intézkedésekkel tudatosan befagyasztott szociális pozíciók ellehetetlenítik a társadalmi mobilitás legcsekélyebb esélyét is.

A *projektalapú redisztribúció* néhány kiemelt területén (foglalkoztatás, területi egyenlőtlenségek, társadalmi felzárkóztatás) mutattuk be azokat a hatékonysági problémákat, amelyek *alapvetően gátolják,* hogy a rendszeren átfolyó hatalmas összegek tartósan csökkentsék a társadalmi, területi különbségeket, hátrányokat. A háztartások projektjövedelmei a jelenlegi kutatási módszerekkel gyakorlatilag követhetetlenek, de a GDP akár 5%-át kitevő források felosztásának nyilvánvaló a hatása társadalmi egyenlőtlenség rendszerére. A projektek, azok túlbürokratizálásból eredő, nagyobb arányú funkciózavarai az egyenlőtlenségek, hátrányok mérséklésének az elmulasztott lehetőségeit eredményezik. A projektforrásokhoz kivitelezőként, megvalósítóként, szakértőként, admininsztrátor-bürokrataként és végfelhasználóként rendszeresen hozzáférők *többletjövedelemhez, szimbolikus, hatalmi és legitimitás tőkéhez* jutnak más társadalmi csoportokkal szemben, ezért ebben a kontextusban a projektek inkább *az egyenlőtlenségek növeléséhez vagy a középosztályi pozíciók megerősítéséhez, mintsem a társadalmi hátrányok mérsékléshez* járulnak hozzá.

Hivatkozások

A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése.

Állami Számvevőszék: Elemzés az aktivitási ráta alakulásáról (2018).

Az Európai Bizottság országjelentése. 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről Brüsszel, 2019.2.27 SWD (2019) 1016 final

Balogh P. (2015) *Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? Az EU-források felhasználásának gazdaságszociológiai elemzése. 5.* Szegedi Tudományegyetem – Belvedere Meridionale.

Berki T. – Palotai D. – Reiff Á. (2016) *A következő 20 évben nincs gond a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságával.* Budapest: Magyar Nemzeti Bank. https://www.mnb.hu/letoltes/berki-tamas-mnb-honlapra.pdf (Utolsó letöltés: 2020. 06. 05.)

Czibere I. – Kovách I. (2013) Projekt dilemmák. In Czibere I. – Kovách I. (szerk.) *Fejlesztéspolitika, vidékfejlesztés.* Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó. 7–17.

Czibere I. – Rácz A. (2015) A civilitás, az önkormányzatiság és a projektek hatásai a nonprofit szektor szociálpolitikai szerepvállalásaira. *Debreceni Szemle,* XXIII(1). 3–19.

Czibere I. – Gerő M. – Kovách I. (2017) Újraelosztás és integráció. In Kovách I (szerk.) *Társadalmi integráció: Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Budapest – Szeged: Belvedere Meridionale – MTA TK Szociológiai Intézet. 51–116.

Csurgó B. – Kovách I. – Kucerova, E. (2008) Knowledge, Power and Sustainability in Contemporary Rural Europe. *Sociologia Ruralis,* 48. 292–312.

Csurgó B. – Kovách I. (2013) Networking LEADER and local oligarchies. *Acta Universitatis Lodziensis: Folia Sociologica,* 44. 73–88.

Csurgó B. – Kovách I. (2015) The LEADER Programme in Hungary – Bottom-up Development with Top-down Control? In Granberg, L. – Kovách I. – Kjell, A. (szerk.) *Evaluating the European Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences of the LEADER Programme.* Farnham, Egyesült Királyság / Anglia, Burlington, Kanada: Ashgate Publishing Ltd. 53–77.

Darvas Á. – Szikra D. (2017) Családi ellátások és szolgáltatások. In Ferge Zs. (szerk.) *Társadalom- és szociálpolitika 1990–2015.* Budapest: Osiris. 215–254.

Ekstedt, E. (2019) Project work, a challenge to traditional work life institutions. *International Journal of Managing Projects in Business,* 12(2). 267–281.

Értékelő Jelentés. Vállalkozási keretszerződés EU Kohéziós Politikáját szolgáló EU Alapok társfinanszírozásával megvalósuló fejlesztéspolitikai programok értékeléseinek készítésére, 9 részben. III. rész: Munkaerőpiaci és társadalmi hatások értékelése rész vonatkozásában. (2020) Budapest: Kopint-TÁRKI – GKI Gazdaságkutató Zrt.

Ferge Zs. (2017) *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990–2015.* Budapest: Osiris.

Fred, M. – Hall, P. (2017) A projectified public administration. How projects in Swedish local governments become instruments for political and managerial concerns. *Statsvetenskaplig tidskrift,* 119(1). 185–205.

Gábos A. – Tátrai A. – Kis A. (2016) Anyagi depriváció Magyarországon, 2009–2015. In Kolosi T.–Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport, 2016.* Budapest: TÁRKI. 130–150.

Horzsa G. (2019) Vidékfejlesztési támogatások munkaerőpiaci hatásainak települési szintű útmodellezése magyarországi községek mintáin. *Tér és Társadalom,* 33(3). 73–93.

Jalocha, B. (2018) Are projects changing public servants into projectarians? Projectification's influence on employees in the Polish public sector. *International Journal of Contemporary Management,* 17(2). 63–83.

Kállay L. (2015) *Az uniós források korrupciós kockázatai Magyarországon.* Budapest: Transparency International.

Kopasz M. – Gábos A. (2018) A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására. In Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi riport 2018.* Budapest: TÁRKI.328–349.

KOPINT-TÁRKI (2018) Az Európai Unió által támogatott projektek előfinanszírozásának hatása az államháztartás állapotára és a gazdasági fejlődésre.

KOPINT-TÁRKI (2020) A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése.

Kovách I. – Kucerova, E (2006) The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis,* 46. 3–21.

KPMG (2017) A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában. Makrogazdasági elemzések összefoglalása. Budapest: KPMG, Budapest, 2017. március 2.

KSH (2014), A háztartások életszínvonala, 2014. november.

KSH Társadalmi haladás mutatószámrendszere. 2.6.1 tábla: Jövedelem-eloszlás, szegénység 2006–2019. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_fsg001.html (Utolsó letöltés: 2020. 06. 05.)

KSH (2017) *Háztartások életszínvonala, 2017.* Budapest: KSH, Budapest. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv17.pdf

KSH (2018) *Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2018.* https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij/nyugdij17.pdf (Utolsó letöltés: 2020. 06. 05.)

KSH (2019) *Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2019.*

KSH (2020) STADAT 2.5.3. A családtámogatási és gyermekgondozási ellátások.

KSH Társadalmi haladás mutatószámrendszere. 2.6.1 tábla: Jövedelem-eloszlás, szegénység 2006–-2019. https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html

Megkurtított szociális ellátások: a „munkaalapú társadalom". Szociálpolitikai diskurzusok, társadalmi attitűdök, nemzetközi kitekintés. (2015) Political Capital, 2015. Elérhető: https://www.politicalcapital.hu/wp-content/uploads/FES_PC_SzocialisEllatasok_Tanulmany_150424.pdf (Utolsó letöltés: 2020. 10. 07.)

Mózer P. – Tausz K. – Varga A. (2015) A segélyezési rendszer változásai. *Esély,* 3. 43–66.

Munkaerőpiaci helyzetkép, 2014–2018. Budapest: KSH.

OECD (2019) Taxing Wages 2017–2018. Special Feature: The Taxation of Median Wage Earners. Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2019_tax_wages-2019-en#page4

Shortall, S. (2004) Social or Economic Goals, Civic Inclusion or Exclusion? An Analysis of Rural Development Theory and Practice. *Sociologia Ruralis,* 44(1), 109–123.

Shucksmith, M. (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis,* 40(2), 208–218.

Shucksmith, M. (2004) Young People and Social Exclusion in Rural Areas. *Sociologia Ruralis,* 44(1). 43–59.

Sjöblom, S. (2006) Towards a projectified public sector – project proliferation as a phenomenon. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (szerk.) *Project proliferation and governance.* Helsinki: Helsinki University Press. 9–33.

Szikra D. (2017) Nyugellátások – társadalom-biztosítás. In Ferge Zs. (szerk.) *Társadalom- és Szociálpolitika. Magyarország 1990–2015.* Budapest: Osiris. 287–309.

Szikra D. (2018a) Ideológia vagy pragmatizmus? Családpolitika az orbáni illiberális demokráciában. In Bozóki A. – Füzér K. (szerk.) *Lépték és irónia.* Budapest: L'Harmattan – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 219–240.

Szikra D. (2018b) Távolodás az európai szociális modelltől – a szegénység társadalompolitikája. *Magyar Tudomány,* 179(6). 858–871. http://real.mtak.hu/84679/1/MT_szikra_tavolodas_az_europai.pdf (Utolsó letöltés: 2020. 06. 05.)

Schwab, K. (2018) *The Global Competitiveness Report 2018.* World Economic Forum.

Szolidaritás és jóléti sovinizmus a magyar társadalomban. Adalékok az Orbán-rezsim szociálpolitikájának megértéséhez. (2018) Political Capital.

Tausz K. (2017) Segélyezés. In Ferge Zs. (szerk.) *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990–2015.* Budapest: Osiris.

Timár J. – Nagy E. (2019) Állam és tértermelés: »új« értelmezési keretek a tértudományokban – Szerkesztői előszó. *Tér és Társadalom,* 33(4). 3–16. https://doi.org/10.17649/TET.33.4.3214

Tomka B. (2015) *Szociálpolitika. Fejlődés, formák, összehasonlítások.* Budapest: Osiris.

Vida C. (2019) *A családtámogatások rendszere Magyarországon.* Budapest: Állami Számvevőszék.

Voszka É. (2006) Uniós támogatások – a redisztribúció új szakasza? *Külgazdaság,* A4/4143, 6, 8–30.

Kormányzás és integráció

A kormányzás területi (közép) szintjének integrációs szerepe

Pálné Kovács Ilona

Bevezetés

Jelen tanulmány,[1] alkalmazkodva a kötet tematikájához, azzal foglalkozik, hogy általában, illetve konkrétan Magyarországon milyen szerepet tölt be a középszintű kormányzás a társadalmi integrációban, különösen pedig a helyi önkormányzatok tevékenységének térségi összehangolásában. A területi szintű kormányzás pozíciói sokkal változatosabbak a helyi önkormányzatokhoz képest. Szakmai és politikai körökben is eltérően ítélik meg a jelentőségüket. Témánk szempontjából különösen fontos, hogy a középszintű kormányzatok (nálunk megyék) szerepével, fontosságával a társadalom egyáltalán nincs tisztában, létük, nem létük nem vált ki különösebb reakciókat az emberek körében. A területi szintű kormányzás elsősorban közigazgatási szakmai és hatalompolitikai kérdés, visszatükrözi az adott időszak konkrét kormányzási, politikai kontextusát, a központi és helyi, pártpolitikai és egyéb erőviszonyok függvényében formálódik. A helyi/települési önkormányzatoknak erős a legitimációjuk, az emberekhez való közelségük, és az embereket közvetlenül érintő feladatrendszerük okán sokkal inkább reflektorfényben vannak, a velük kapcsolatos reformok, intézkedések kiválthatnak társadalmi méretű reakciókat is. A területi kormányzatok „kényelmes" távolságban vannak az emberektől, szerepük sokkal kevésbé érzékelhető az érintettek oldaláról. Viszont a középszintű kormányzatok „kényelmetlenül" közel vannak a kormányzás központi szintjéhez, ezért pozíciójuk sokkal könnyebben gyengíthető, a velük való szövetségek, viszonyrendszerek ellentmondásos érdekek mentén formálódnak. Egyáltalán nem egyértelmű, nincs általánosan elfogadott elmélet és gyakorlat arra, hogy milyen irányú és tartalmú integrációs szerepet töltenek be. A kormányzás egészében ellentétes irányú szerepkörbe kerülhetnek, vagy a településekhez, vagy a kormányzathoz kötődnek jobban, a társadalommal való viszonyrendszerük pedig jellemzően közvetett.

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program *Mobilitás Kutatási Centrum* projekt keretében készült.

Amikor egy-egy kormányzási modellt értékelnek akár a demokrácia, akár a hatékonyság oldaláról, akkor többnyire nem a decentralizáció-centralizáció mértéke alapján teszik ezt. Még nehezebb a területi dimenzió értékelése a jelenlegi időszakban, amikor felteszik a kérdést: vajon a decentralizáció valójában erősíti-e, vagy éppen gyengíti-e az államot (Faguet–Fox–Pöschl 2015:132-133). A hatalom térbeli megosztása megkérdőjeleződik a válsághelyzetekben, a különböző új kihívások (klímaváltozás, migráció, biztonság, járványveszély) szorításában. Sajnos meggyőző példát szolgáltatott erre a 2020 tavaszán világméretűvé vált koronavírus járvány is. Ennek ellenére tartja magát az a nézet is, hogy a decentralizáció éppen a gyenge, megrendült államok erősítésének eszköze (Cheema–Rondinelli 2007).

Nem könnyű tehát a kormányzás területi szintjének fontossága mellett érvelni. Lentről, a helyi és fentről, a központi kormányzati arénából is változó és ellentmondásos elvárások, törekvések bővítik vagy szűkítik a mozgásteret. A tanulmány annak ered nyomába, hogy milyen trendek jellemzőek a területi kormányzás világában, hogyan alakult a hazai középszint helyzete, különösen a politikai és társadalmi integrációs szerepkörét illetően.

A területi kormányzás változásai az utóbbi évtizedekben az Európai Unióban

Az 1980-as évtizedtől kezdődően Európában a területi kormányzási rendszerek között *konvergencia* következett be a decentralizációt is támogató, neoliberális elvek, modellek, technikák alkalmazásával. A kelet-közép európai országokban a területi reformok dimenziói és motivációi azonban eltérőek a nyugati „új regionalizmustól" (Nemec–de Vries 2012, Junjan 2012). A területi kormányzási reformok nem tüntették el az egyes országok közötti különbségeket (Loughlin et al. 2011, Bertrana–Heinelt 2013, Kuhlmann–Wollmann 2014). Régiók kerültek a térképre valódi regionalizmus nélkül, a regionális átalakulásban érintett csoportok befolyása alapján (Keating 2014, Brusis 2014). Nyugat- és Dél-Európában az etnikai, nemzetiségi alapú regionális autonómia erősödése vált jellemzővé. Az új, kelet-európai demokráciákban azonban a nemzeti kisebbségi kérdés, illetve a területi szereplőkkel szembeni kormányzati bizalmatlanság (O'Dwyer 2006) inkább a centralizációs trendeket táplálta (Scott 2009). A lengyel példát kivéve nem jöttek létre erős középszintek az új tagállamokban, annak ellenére, hogy minden új uniós tagállam számára szinte kényszer volt a NUTS 2 régiók[2] lehatárolása (Hughes et

2 Az Európai Unió statisztikai rendszerének rövidítése (Nomenclature of Units of Territorial Statistics), amelynek 2-es egysége az 1–3 millió közötti népességszámú régiókat jelöli. A besorolás kizárólagos célja a régiók fejlettségbeli összehasonlítása.

al. 2004). Bár nem csupán az uniós „kondicionalizmus" – azaz, a csatlakozás különböző szabályozási és közpolitikai feltételekhez kötése – ad magyarázatot a regionális reformkísérletek kudarcára (Saarts 2019). A régiókkal való együttműködésre az uniós adminisztráció sem készült fel, így azok „gyenge kapacitásaira" hivatkozva lényegében hozzájárult a nemzeti kormányzatok központosító törekvéseihez.

Az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében a régiók (megyék stb.) és a nagyvárosok évtizedek óta keresik a helyüket. A középszintek helyzete nem stabilizálódott és csak kevés tagállamban erősödött meg. Az önkormányzatok térnyerése, a decentralizáció ennek ellenére markáns trend maradt, hangoztatva, hogy Európa jövője a helyi, területi kormányzási szinteken múlik (Vallier et al. 2018). A 2008-as gazdasági válság és a romlónak tartott közbiztonság azonban erősebb állami szerepvállalást és centralizációs reflexeket váltott ki (Göymen–Sazak 2014).

A centralizáció azokban a tagállamokban erősödik leginkább, ahol ellenzik az Európai Unió föderatív modelljét, holott épp ezek az országok a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei. A kohéziós politika hatását ellentmondásosan ítélik meg, mondván, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez a decentralizáció nem járult hozzá (Dyba et al. 2018), a divatos „*place based*" politika inkább nehezítette a felzárkózást (Loewen 2018). A negatív tapasztalatok alapján több országban (Csehországban, Szlovákiában, s az utóbbi időben Lengyelországban is) a kezdeti regionalizációs törekvések centralizációs irányba fordultak (Baun–Marek 2017). Más kutatások azt igazolják, hogy az erősebb régiók hatékonyabban használják ki a kohéziós politikai lehetőségeket (Rodríguez-Pose–Courty 2018), míg a gyengébben teljesítők abszorpciós képessége kisebb (Charron et al. 2013, Charron 2016). Reális a veszély, hogy az uniós regionalizációs elvek nemzeti végrehajtása továbbra is elmarad (Bachtler et al. 2017). A környezeti, biztonsági, gazdasági válságok, vagy a legújabban megjelent világjárvány a preventív állami funkciók felértékelődéséhez vezet (Baldersheim–Rose 2010:258).

Nehéz összegezni az utóbbi évtizedben lezajlott meglehetősen hektikus irányú változásokat, a centralizáció és decentralizáció előnyei, hátrányai újra mérlegre kerülnek. Az új kormányzási korszakban nehéz akár a szinteket, akár a szektorokat világosan körvonalazni. A kormányzati rendszerek erősödő jellemzője a hibridizáció, az egyes szintek és (önkormányzati, államigazgatási, piaci, civil) szektorok funkciói átrendeződnek és kapcsolatrendszerei is átalakulnak. Ennek következtében nem a szintek és szektorok szétválasztása – az önkormányzatokra értelmezve, nem az „autonómia" – az elsődleges, hanem az interakciók válnak fontossá. A centralizáció és decentralizáció együttesen vannak jelen minden kormányzati rendszerben, arányuk egyrészt alkalmasság, kondíciók, másrészt a politikai erőviszonyok kérdése, amitől különösen a középszintű önkormányzatok sorsa függ.

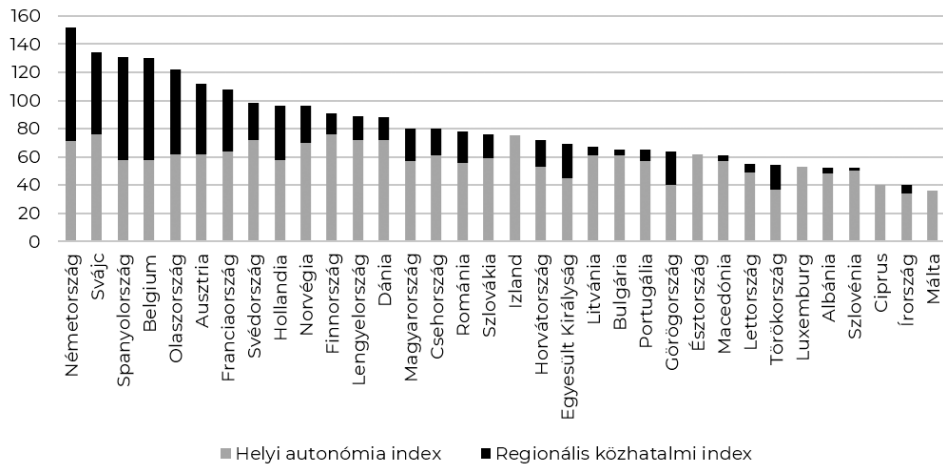
A középszintek integrációs funkciói és mechanizmusai

Nem véletlen, hogy a helyi és a központi kormányzási szint közötti hatalmi térben elhelyezett „középszintű" önkormányzati és/vagy államigazgatási egységek, intézmények mutatnak különösen változatos és változó képet. Elhelyezkedésénél fogva a középszint funkciója, mozgástere „ütközik" bele logikailag is a helyi és központi kormányzatok felségterületeibe, melyeket sokkal inkább „véd" a közvetlen politikai legitimáció és a közpolitikai, alkotmányos rendeltetés. Nem segít igazán a szubszidiaritás elve sem, hogy körülhatároljuk a „középszint" helyét, annak ellenére, hogy ez az elv van leginkább segítségére a területi kormányzatoknak a központi hatalommal való kompetenciavitákban. Könnyen belátható, hogy a feladat ellátása a települési szint esetében van a „lehető legközelebb" az emberekhez. Sokkal nehezebb a középszint szerepvállalását megindokolni a helyi szintekkel szemben, vagy a központi szintű döntéshozáshoz képest indokolni a területi szint alkalmasabb léptékét, méretét.

Talán ezért is egyre kevésbé jellemző modell a közfeladatok, közszolgáltatások ellátásának merev, egyértelmű, mechanikus elválasztása a szintek között. Sokkal gyakrabban használják a *„vegyes" feladattelepítést*, amikor mindegyik szint birtokol bizonyos funkciót, kompetenciát, erőforrást ugyanazon közpolitikai feladat megszervezésében. Optimális esetben ezek a *funkciók harmonikusan összekapcsolódnak,* a lépték és kapacitás alapján dől el, hogy melyik szint miért felelős.

Vannak általános közigazgatás-szervezési elvek, amelyek érvényesülnek a szintek intézményesítésében és funkciókkal, forrásokkal való feltöltésében. A súlypontok változásának elve szerint az egymáshoz túl közeli területi döntéshozó egységek egymás riválisai lesznek és rontják a rendszer hatékonyságát (Hajdú 2001, Bibó 1975, Magyary 1988). Általánosan elfogadott, hogy a megvalósítás ideális szintje a helyi szint, míg a szabályozás, forráselosztás, stratégiai tervezés jellemzően a központi kormányzati szervek rendeltetése. Kérdés, hogy mi marad közte? Erre nehéz rövid és egyértelmű választ adni. A középszint attól függően részesedik a közfunkciókból, hogy milyen léptékű, hogy az alatta és fölötte lévő szintek funkcióikat tekintve milyen erősek vagy éppen gyengék, és hogy a törvényhozó milyen szerepet szán neki. A helyi és a regionális (vagy mezo) szintek autonómiájának viszonya *nem zérósszegű játék*, sőt, az erősebb területi önkormányzatok hozzájárulnak a helyi autonómiák erősödéséhez is, miután a két szint nem alá-fölérendeltségi, hanem partnerségi viszonyban van egymással (Ladner et al. 2019). Az alábbi, 1. számú ábra mutatja, hogy éppen az erősebben decentralizált országokat jellemzi, hogy a helyi önkormányzatok mellett a mezo-szintnek (tagállamnak, régiónak stb.) is hangsúlyos szerepe van.

1. ábra
Helyi autonómia index és regionális közhatalmi index, 2010



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report.

Jellemzően a kisebb méretű (megyei, járási, kerületi stb.) középszintű önkormányzatok látnak el közvetlenül is *közszolgáltatási feladatokat*, működtetnek olyan nagyobb szolgáltató intézményeket, amelyek megfelelő kapacitással rendelkeznek és megfelelő minőséget, szakértelmet biztosítanak. A középszintű önkormányzatok által fenntartott és működtetett egészségügyi, szociális, kulturális, oktatási intézmények szerepe vitathatatlan a társadalmi integrációban. A választott önkormányzatok közszolgáltató intézményrendszert működtető döntésein keresztül különböző *társadalompolitikai célok, prioritások, ideológiák érvényesíthetőek*, például, hogy egyáltalán milyen forrásokat biztosítanak a működéshez, milyen szakmai elvárásokat fogalmaznak meg. Az államigazgatás középszintű szervei inkább hatósági, igazgatási, felügyeleti feladatokat látnak el, kevésbé vesznek részt a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartásában.

A középszinteknek tipikus funkciója a legtágabb értelemben vett *koordináció,* ami sokfajta aktivitást és alkalmazott eszközt takar attól függően, hogy milyen helyet birtokol az önkormányzat a politikai-hatalmi szerkezetben. A koordinációnak *sokfajta típusát* különbözteti meg a közigazgatástudomány (Kovács 2014), de fontos fogalma a közgazdaságtannak, a szervezés-, illetve politikatudományoknak is. A közgazdasági gondolkodás középpontjában értelemszerűen a *piaci* koordináció áll, a *közigazgatási-bürokratikus* koordinációt többnyire kiegészítő jellegűnek tartják. Az utóbbi évtizedekben pedig egyre több figyelem irányul a *hálózati* koordinációs mechanizmusokra, de megjelennek további, kevert típusok is. Jelentősen kiszélesült az integráció, koordináció jelenségkörének tartalma,

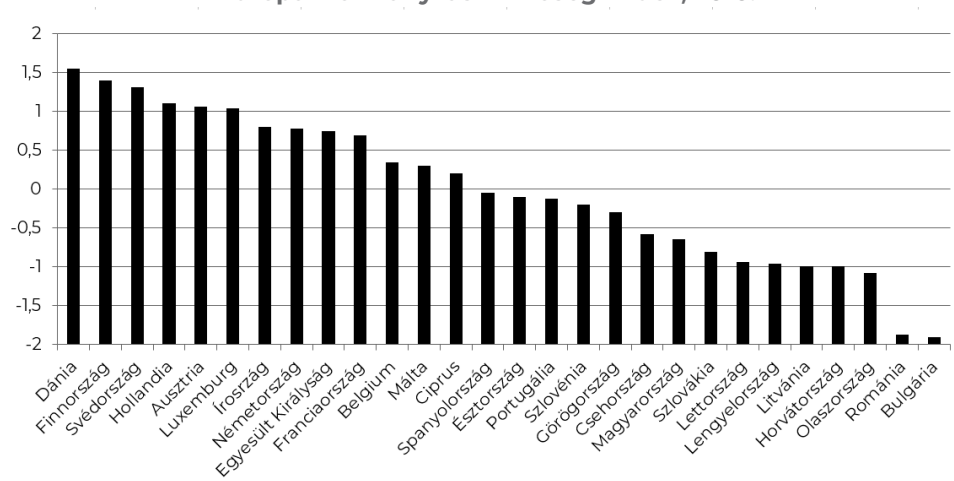
intézményi és eszköztára, a *kormányzatból a kormányzás (governance) modellje* felé haladva, az *intézmények helyett az interakciókat, a kollaborációt* helyezve a középpontba (Bevir 2011, Blomgren Bingham 2011), és az állammal szemben több személyességet, társadalmi szerepvállalást elvárva (Rixer 2019). Ezek a koordinációs sémák különböző mértékben és interakciókban vannak jelen a különböző kormányzati, illetve társadalmi, gazdasági, politikai rendszerekben, ezek részletes tárgyalása meghaladja a tanulmány kereteit. Csak azon fogalmi elemeket tárgyaljuk, amelyeknek nem csak közigazgatási, hanem kifejezetten társadalmi, politikai integrációs, illetve makró-koordinációs szerepet lehet tulajdonítani. Azt feltételezzük, hogy a területi önkormányzatok közjogi felhatalmazása és kapcsolatrendszere nem egyszerűen intézmények koordinációjára szorítkozik, hanem társadalomintegrációs hatása is lehet.

A bürokratikus, közigazgatási jellegű koordinációs szerep egyrészt szervezeten belüli, illetve intézmények közötti összehangolást, együttműködést jelent a közigazgatás közjogi eszköztárának segítségével. A középszint esetében az egyik legfontosabb koordinációs platform a *térség településeinek, illetve önkormányzatainak az összefogása*. Ennek szükségességét nem kell külön indokolni, de eredményessége, tényleges formája nagyon különböző lehet. Alapvető különbség van természetesen az államigazgatási (klasszikus bürokratikus) és az önkormányzati típusú koordináció között. Az államigazgatási koordináció hierarchikus, eszköztárában az ellenőrzés, felügyelet is jelen van, ugyanakkor lényegesen kevésbé jellemzi az együttműködő attitűd. Az önkormányzati rendszer fontos sajátossága, hogy a települési és középszintű önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltség, ha úgy tetszik, a települési önkormányzatokat nem lehet a középszinttel együttműködésre „kötelezni". Olyan eszközöket lehet tehát csak alkalmazni, amelyek kölcsönös érdekeltséget feltételeznek, illetve, amelyeket a jogszabályok hoznak létre. Akkor a legegyszerűbb a helyzet, amikor a középszintű önkormányzat a hatáskörébe kap általános koordinációs jogköröket (pl. tervezés, forráselosztás, előzetes véleménynyilvánítás joga, ritkán közös döntési felhatalmazás, szerződés), vagy egyes közfeladatok, szolgáltatások közös ellátásában jelennek meg együttműködési elemek. A bürokratikus és önkormányzati típusú koordináció azonban nem feltétlenül van jelen párhuzamosan, hiszen vannak országok, kormányzati rendszerek, ahol egyáltalán nincs választott területi önkormányzat. Ezekben az országokban (pl. Finnország, Portugália) a területi államigazgatási egységekben kinevezett köztisztviselők vezette hivatalok látnak el bizonyos irányítási, koordinációs funkciókat, együttműködve különböző nem közhatalmi partnerekkel, és a területi államigazgatás és annak vezetője hangsúlyosabb szereppel rendelkezik, alkalmazva akár „horizontális" elemeket, eszközöket is.

A középszintű, területi önkormányzatok egyik tipikus és hatásos társadalomintegrációs, koordinációs feladatköre a *fejlesztéspolitika,* ami erős eszközöket biztosít gazdaság- és társadalompolitikai célok – például a társadalmi felzárkóztatás, a regionális kohézió – érdekében. Ezen a közpolitikai területen különösen érvényes az egyes koordinációs típusok erős keveredése, összekapcsolódása, mint ahogy az irányítási szinteké is, a többszintű kormányzás modellje szerint. Az Európai Unió tagállamaiban ezt a szerepet az uniós kohéziós politika kifejezetten támogatja: egyrészt nagyon jelentős forrásokkal, másrészt a tervezésre, forráselosztásra vonatkozó szabályozással, amely a régiókat, városokat, és azok önkormányzatait partnerekként veszi számításba, elvárva bevonásukat a központi kormányzati döntéshozásba. A régiók fejlesztéspolitikai, uniós kohéziópolitikai szerepköre a közpolitikai érdeklődés középpontjában van, és a tudományos szakirodalom is bőségesen tárgyalja a tapasztalatokat, mint erre utaltunk az előző részben. Ez a szerepkör át van szőve politikai érdekérvényesítési, képviseleti elemekkel, és a partnerségi modell, amit az uniós források feletti döntéshozásban elvárnak, eleve sokszereplős, esélyt adva különböző inkluzív és exkluzív hálózatok megjelenésének. Állítható tehát, hogy a fejlesztéspolitikai felhatalmazás az európai uniós kohéziós politikai modell keretei között fontos integrációs lehetőséget jelent mind az erőforrások elosztását, mind pedig a döntési mechanizmusokat tekintve. Hogy valóban érvényesül-e az integrációs cél, az viszont erősen országspecifikus sajátosságokat mutat, ahogy erre például az Európai Unió kohéziós jelentései rámutatnak. Hatalmas szakirodalma van annak is, hogy mennyire érvényesül a decentralizáció, regionalizmus és partnerség az egyes tagállamokban, szoros összefüggést találva az ország társadalmi, politikai kulturális sajátosságai és a szereplők közötti együttműködés hatékonysága között (Pálné 2019a). Az alábbi ábrák azoknak a felméréseknek az eredményeit mutatják, ahol az egyes országok NUTS 1-es és NUTS 2-es régióinak kormányzati teljesítményét hasonlították össze (2. és 3. számú ábra). A sorrend alakulása jól érzékelteti ugyan, hogy a nemzeti kormányzás minőségét mérő rangsorokkal többnyire egyezően alakulnak a regionális kormányzási teljesítmények is, bár hozzá kell tenni, hogy ugyanezek a felmérések igazolták azt is, hogy egyes országokon belül viszont nagy különbségek lehetnek az egyes régiók között.

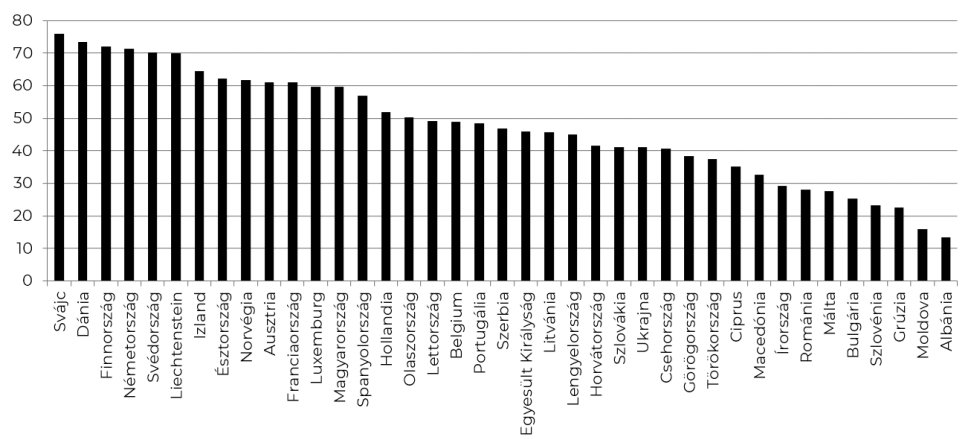
Van olyan, jogilag sokkal kevésbé szabályozott, ugyanakkor nagyon fontos, nem bürokratikus koordinációs szerepköre a területi önkormányzatoknak, ami inkább a *politikai, társadalmi szférában zajlik*. A politikai, társadalmi integrációs szerep érvényesülésének ugyancsak több feltétele van, ami messze nem minden önkormányzati, területi kormányzati rendszerben teljesül. A legfontosabb feltétel talán a politikai legitimáció, ami nem független persze a modell közjogi sajátos-

2. ábra
Európai kormányzási minőségi index, 2010.



Forrás: Charron et al. 2013

3. ábra
Európai kormányzási minőségi index, 2017.



Forrás: Charron et al. 2018

ságaitól. A területi önkormányzatok választott testülete biztosítja a legitimációt és elvileg a választókkal való közvetlen kapcsolat kiépítésének a lehetőségét is, bár a szakirodalom a középszintű politika sajátosságait kevésbé tárgyalja (Heinelt et al. 2016). Egyáltalán nem mindegy a választás módja és az sem, hogy a választók számára mennyire fontos a középszintű választásokon való részvétel. A *„second order election"* (másodrangú választás) fogalmát ugyan az európai parlamenti választások elemzéséhez vezették be (Reif–Schmitt 1980), de nagyon gyakran alkal-

mazzák a helyi, regionális választások jellemzésére is, tekintettel arra, hogy a helyi választásokon való részvétel rendszerint alacsonyabb. A választók kisebb érdeklődése azon a felismerésen alapul, hogy a helyi, regionális önkormányzatok szerepe, hatása kisebb a polgárok életére. Éppen ezért pozitív összefüggés tapasztalható a nagyobb helyi autonómia és a választási részvétel között (Gendzwill 2019). Érdekes módon a decentralizáció és a pártok nacionalizációja között ugyanakkor nem találtak szignifikáns összefüggést (Lago-Penas–Lago-Penas 2011), azaz: a pártok általában nem kényszerülnek rá politikájuk, illetve szervezetük „regionalizálására" még akkor sem, amikor az országban jelentősebb decentralizáció zajlott le. Vannak olyan kutatások is, amelyek viszont megkérdőjelezik a regionális választások másodrendűségét (Shakel–Jeffery 2012), különösen akkor, ha a politikai erőviszonyok kiélezettek, és ahol egyes régióknak speciális politikai jelentősége van, vagy kifejezetten regionális pártok versenyeznek (Keating 2004). Mások szerint a regionális választási részvétel akkor is növelhető, ha a régiók ténylegesen jelentősebb forrásokhoz és hatalomhoz jutnak (Blais et al. 2011), mint ahogy a választások időzítése is a többszintű kormányzás rendszerében motiváló hatású lehet (Schakel–Romanova 2019).

Mindenesetre, az többnyire jelentős kihívás, hogy a területi önkormányzati választások az érdeklődés központjába kerüljenek, mind a helyi, de különösen az országos választásokhoz képest. Amennyiben a területi, középszintű, regionális önkormányzatok pedig eleve gyengék, nem rendelkeznek olyan funkciókkal, amelyeket a polgárok közvetlenül érzékelhetnének, akkor különösen nehéz valódi politikai legitimációt szerezni a választott, képviseleti jogállás ellenére.

A választás hatása természetesen nem korlátozódik az önkormányzati szférára. Nyilvánvalóan a pártok aktivitása döntő, de a választás megmozgatja a civil szférát, a médiát, a politikai elitet is, tehát a választás a pártokon túl a szélesebb intézményi és társadalmi kört is aktivizálja. Továbbá, a „normálisan" működő demokratikus önkormányzati rendszerekben a választásokat követő működés is nyitott, integratív jellegű, bár a területi önkormányzatok esetében sokkal nehezebb megoldani a nyilvános működést. Éppen a méretek és a kevésbé látványos funkciók miatt a területi önkormányzatok működésében sokkal inkább jellemző az indirekt, illetve a „korporatív" típusú egyeztetés, és ritkán, de előfordul a közvetlen demokratikus elemek (népszavazás) alkalmazása is. Valamint az utóbbi időben a középszintű önkormányzatok számára is nyitva állnak a demokrácia gyakorlásának digitális lehetőségei.

A középszintek politikai, társadalmi integrációs szerepe a regionális identitás miatt kerül az érdeklődés középpontjába, amely többnyire kulturális, nyelvi, etnikai azonosságon, illetve különbözőségen alapszik. A regionális autonómia moz-

galmak vizsgálata azonban nem része ennek a tanulmánynak azért sem, mert rendkívül sokfélék, többnyire aszimmetrikus területi közigazgatási modellt igényelnek, illetve azért sem, mert gyakran az ország területi integritását kérdőjelezik meg, nagypolitikai, sőt, nemzetközi dimenziójuk van.

A nemzetiségi, regionális ellentétekkel nem „terhelt" országokban is része lehet a középszintű kormányzatok politikai integrációs szerepének a központi kormányzattal való formális és informális viszonyrendszer, amit vagy osztott hatalomnak (*shared rule*) vagy interaktív hatalomnak neveznek. Vannak olyan kormányzati rendszerek, ahol az egyeztetésnek világos közjogi keretei vannak, és már mérik is a *shared rule* indikátorokkal a regionális hatalmi index részeként (Hooghe et al. 2016). Nyilvánvalóan a föderális és regionalizált kormányzati, illetve a kétkamarás parlamenti rendszerekben a közép- (tagállami, regionális) szint részt vesz a központi döntéshozásban. De azt tapasztalni azokban a decentralizált országokban is, ahol az érdekegyeztetési mechanizmusok fejlettek, hogy az önkormányzati érdekszövetségeket a kormányzat partnernek tekinti, ezért van mód arra, hogy a térbeli dimenziók bekerüljenek az országos politikába is. Ahol viszont a formalizált csatornák nem épültek ki, vagy nem eléggé hatékonyak, ott az informális érdekegyeztetés, érdekérvényesítés, lobbizás válik jellemzővé, ezzel nagyobb teret adva a parciális, személyes érdekek előnyben részesítésének és a korrupciónak. Ebben a politikai mezőben felértékelődik a politikai személyiségek, lobbisták szerepe, akik mögött nem csak pártok, hanem másfajta érdekcsoportok is állhatnak.

Ugyancsak a térbeli hatalommegosztás, a politika területi dimenziójának nagyon aktuális kihívása a belföldi (falvak és városok vagy fejlett és fejletlen régiók közötti) és nemzetközi migráció, amely felfogható lábbal szavazásnak (Somin 2018). A nemzetközi migráció kezelésében az önkormányzatok szerepe elvileg ugyan nagyon fontos lenne, mégsem tapasztalni, hogy a nemzeti kormányzati és a nemzetközi intézmények közötti diszkurzus kiterjedne érdemben a lokális, regionális összefüggésekre.

Összességében azt mondhatjuk, hogy középszinten nem csak a bürokratikus koordináció, hanem a politikai integráció eszközei, intézményei is működnek. Ezen a szinten is sokfajta érdek, szereplő, intézmény és mechanizmus van jelen attól függően, hogy milyen funkciói, státusza van az önkormányzatnak, illetve milyen további intézmények, szektorok szerveződnek középszinten. Ami vélhetően közös sajátosság, hogy a helyi szinthez és különösen közvetlenül az emberekhez, a választókhoz való viszony közvetettebb, a részvétel és a nyilvánosság kevésbé érvényesül, a társadalomintegrációs szerepkör gyakran rejtve marad.

Városok és középszintű integráció

Vajon milyen kihívást jelent a területi kormányzási integrációban a városok egyre inkább felértékelődő szerepvállalása? A városok fogalmi ismérve, hogy funkcióik túlterjednek saját közigazgatási határaikon, tehát térbeli integrációs szerepük van. Vajon miként kezeli ezt a földrajzi sajátosságot a közigazgatási, illetve tágabb értelemben vett kormányzási rendszer (Pálné 2008)? A meglehetősen bonyolult kérdés megválaszolása meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, csupán arra térek ki, hogy a középszintű önkormányzatok térbeli integrációs szerepét hogyan érinti a városi önkormányzatok működése. A városok, pontosabban nagyvárosok, és a körülöttük elhelyezkedő területi önkormányzatok viszonya jellemzően annak ellenére ellentmondásos, hogy együttműködésük szükséges lenne. A városok politikai elitje saját választópolgáraihoz kötődik, nem igényli a területi kormányzati szint „segítségét", és nagyon gyakran a városok önkormányzatának kapacitása is lényegesen erősebb, mint a területi önkormányzaté, ezért inkább rivalizálnak, mint együttműködnek. Ezt az ellentmondásos viszonyt gyakran felerősíti a közjogi szabályozás, a finanszírozási rendszer, a kompetenciák elhatárolása, a választási rendszer stb. Minél közelebb vannak egymáshoz a városi székhely és a területi közigazgatási egység a méretüket tekintve, annál nagyobb a konfliktusok lehetősége, a hatásköri összeütközés stb. Vannak olyan területi közigazgatási rendszerek, ahol a rivalizálást párhuzamos (városi és vidéki), egymástól elválasztott területi egységek létrehozásával igyekeznek kezelni, másutt azonban a városi székhely jogállásában privilégiumot élvez. Bármilyen közigazgatási modell is használatos, a térbeli érdekek integrálása, a centrum és a periféria együttes kezelése nehézkes az aszimmetrikus (duális) és konfliktusos hatalmi, politikai közegben.

A fentiek alapján előrevetíthető, hogy nincsenek könnyű helyzetben a hazai megyei önkormányzatok sem, amelyek évtizedek óta ellenszélben működnek, „lebegnek", ahogy Zongor Gábor (1991) évtizedekkel ezelőtt fogalmazott.

A megyei önkormányzatok szerepe a magyar közigazgatási és politikai rendszerben

A továbbiakban a magyar középszintű kormányzás rendszerváltás utáni sajátosságait állítom párhuzamba az előzőekben kifejtett megközelítésekkel. Mielőtt a megyék (régiók) kérdését elkezdem elemezni, ki kell térni a teljes térbeli kormányzati rendszer jellemzőire, hiszen a közép csak az egészhez való viszonyban érthető meg. Az 1990-ben, nagy viták során, de végül konszenzussal kialakított területi kormányzási modellje messzemenően megfelelt az önkormányzás európai standardjának, jól szolgálta a rendszerváltás idején különösen fontos legitimációs, társadalmi integrációs szükségleteket. Ugyanakkor, kezdetektől fogva két markáns strukturális sajátosság különbözteti meg a magyar önkormányzati rendszert nemcsak a nyugat-európai, hanem a legtöbb kelet-európai országétól is: a települési önkormányzati szint elaprózottsága és a területi önkormányzati szint jelentéktelensége.[3] Ez a szerkezeti változás jelentős fordulat volt a magyar közigazgatás történetében, hiszen, lényegében az államalapítás óta, a megyék – többnyire a központi hatalom, de néha a területi szereplők érdekeinek képviselőjeként – fontos szerepet töltöttek be. A rendszerváltás előtti megyei tanácsok alárendelve a központi akaratnak nem voltak népszerűek a települések, városok politikai elitjének körében, mintegy történelmi elégtételhez alapozva meg a légkört a rendszerváltó parlamentben.

A megyei önkormányzatokat 1990 után úgynevezett szubszidiárius szintként rendezte be az önkormányzati törvény, alig kaptak a törvény erejénél fogva kizárólagos és eredendően nekik címzett hatáskört. Az önkormányzati törvény megfogalmazása szerint a megyei önkormányzatok azokat a körzeti feladatokat látják el, amelyekre a települési önkormányzatok nem vállalkoznak, illetve nem képesek. A települési önkormányzatok, különösen a városok, nagyobb községek, nem kértek a megyei szerepvállalásból, ezért csak nagyon ritkán döntöttek úgy, hogy a településükön működő körzeti igényeket kielégítő intézményt (középiskolát, kórházat, öregek otthonát, kollégiumot stb.) átadják megyei önkormányzati működtetésbe. Erre rendszerint akkor került sor, ha az adott intézmény az állami támogatási forrásokból nem volt finanszírozható, vagy ha jelentősebb fejlesztésre szorult. A megyei kompetencia nem csak tartalmában, hanem területi illetékességét tekintve is szűkült a megyei jogú városokra vonatkozó szabályozással, ami követte a korábbi hagyományokat. A megyei jogú városok elláthatták az egyébként

3 A helyi önkormányzatok népességének átlagmérete a legtöbb országban lényegesen nagyobb, kivéve például Franciaországot vagy Csehországot. A legtöbb európai országban a helyi és a központi kormányzati szint közötti területi közigazgatási egység jelentős kompetenciák birtokosa (vö. Pálné 2019:19).

a megyék hatáskörébe utalt feladatokat is. A szétszabdaltságot csak növelte a választási rendszer, mely szerint a megyei jogú városok lakossága nem szavazhat a megyei közgyűlési tagokra. A bizonytalan, „lebegtetett" feladatrendszernek megfelelően alakult a megyei önkormányzatok politikai- közjogi státusza, legitimitása is. A megyei közgyűléseket közvetve választották a települések delegáltjaiból. 1994-től a megyei önkormányzati képviselőket listákon választották, külön jelölve a tízezer lakosnál nagyobb települések képviselőit, és az ennél kisebb településekét. A listák tehát nem kötődtek egy-egy megyén belüli konkrét, összefüggő térséghez, így a megválasztott képviselők sem. A többnyire pártlistákon megválasztott megyei képviselők alkotta testület politikai törésvonalai értelemszerűen a pártok mentén húzódtak, bár voltak választási ciklusok, amikor viszonylag jelentős számú mandátumhoz jutottak civil jelölő szervezetek is. A maradékelvű feladatrendszer, a gyenge politikai legitimitás miatt a megyei önkormányzatok elveszítették korábbi kapcsolataikat a települési önkormányzatokkal, nem voltak képesek területi integrációs szerepet betölteni, amit a települések nem is igényeltek. A legyengített megyei önkormányzatok mellett virulens államigazgatási, dekoncentrált szektor jött létre, amely eleinte egy-egy minisztérium portfólióját alkotta, majd megindult az ágazati hivatalok egységes hivatalba terelése.

Terméketlen viták tárgya volt évtizedeken keresztül, hogy milyen irányban és módszerekkel kellene a fentiekben vázolt strukturális problémákat megoldani. A helyi szint konszolidálását, a kisközségek egyesítését sem a szakértők, s különösen a pártpolitikusok nem „merték" szorgalmazni, még a kötelező társulás elrendelése sem volt elfogadott gyakorlat. A hatékonyság és szakszerűség szempontjai alulmaradtak a választópolgárok önkormányzáshoz való korlátlan jogával szemben. A középszint kérdésében még kevésbé sikerült áttörést elérni, sajátos módon nem is a centrum és periféria, hanem a pártok közötti, illetve pártokon belüli törésvonalak bizonyultak a fő akadálynak. A különböző megoldások, mint a kistérségi társulások, vagy az 1996 óta folyamatosan formálódó területfejlesztési intézményrendszer, nem tudták pótolni az általános felhatalmazású és politikai legitimációjú középszintű kormányzat hiányát. Csak átmenetileg merült fel hivatalosan is a megyék helyett a regionalizáció lehetősége 2002-ben majd 2006-ban, de mint más kelet-közép-európai országban, nálunk sem sikerült az uniós logikát követő NUTS 2-es régiókat a közigazgatásba, s különösen nem a hatalom szerkezetébe illeszteni (Pálné 2009).

A magyar önkormányzati rendszerben a legdrasztikusabb változások 2010 után következtek be, már az új alkotmány és az önkormányzati törvény előtt elindulva a szélsőséges centralizáció irányába. Az országos és helyi választási, illetve a parlamenti és helyi képviseleti rendszer módosítását kell először említeni. A 2011-

ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok nem kényszerültek megyei kampányra, megyei programkészítésre, megyei pártapparátusokra, a pártpolitikusok megyei léptékű lobbizásra, azaz: a megye pártpolitikai értelemben felszámolódott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját érinti a képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének kimondása. Kétségtelen, hogy a kettős mandátum nem váltotta be a bevezetésekor hozzá fűzött reményeket (Várnagy 2012, Zongor 2006), de az új szabályozás mindenképpen az önkormányzati szektor vesztesége a „nemzeti" vagy „pártérdekek" érvényesítési esélyeivel szemben, és veszteség a területi szintű integráció szempontjából is, hiszen a hatalom kulcsszereplői számára leértékelődött a térben gondolkodás.

Az új önkormányzati választási törvény (továbbiakban: Mötv.)[4] nyomán további változások következtek be a területi kormányzás modelljében. A jelöltállítás szigorítása (küszöb bevezetése, listaállításhoz szükséges ajánlások számának növelése) és a testületek létszámának csökkentése a településeken mintegy 30%-kal, a fővárosban és a megyékben 50%-kal az önkormányzatok politikai értékének devalválódását tükrözi. Tovább romlott a kisebb, nem pártszervezetek választási esélye. A korábbi két megyei választókerület nem volt szerencsés megoldás, de az egységes megyei listák rendszerében a nagypártok egyeduralkodóvá váltak, ami azt jelenti, hogy a képviseleti szisztéma a megyéket közelebb vitte a központi és eltávolította a helyi szinttől (Dobos 2011). Az igazsághoz tartozik, hogy a korábbi összetételű megyei testületek sem voltak képesek a településekkel, azok helyi társadalmaival élő szövetségre lépni.

Az állam és önkormányzatok viszonyának és szereposztásának teljesen új felfogását tükrözi az Alaptörvény, amikor deklarálja a helyi önkormányzatok és az állam együttműködési kötelezettségét a közösségi célok elérése érdekében. A korábbi felfogás az volt, hogy az önkormányzati autonómia a cél, ezért az államigazgatás beavatkozása korlátozott, és nem került az érdeklődés középpontjába a két szektor közötti együttműködés. Az új felfogás lényegében előkészítette a későbbi drasztikus feladatátrendeződést az állami és önkormányzati szervek között az önkormányzatokról szóló új törvény és további törvényi rendelkezések nyomán. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek (oktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett veszítették el a rendelkezési jogot, s ezzel a helyi társadalom is az ellenőrzés, beleszólás lehetőségét (Horváth M. 2014, 2015).

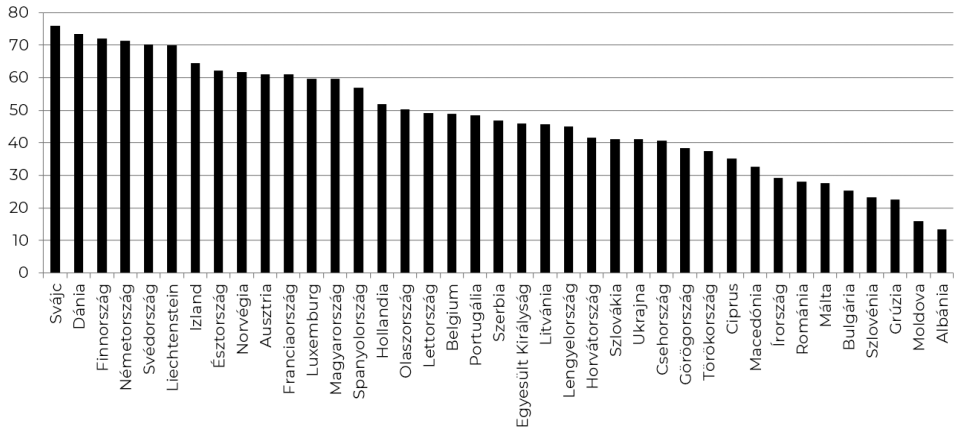
4 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

A területi léptékű integrációs szerepkör szempontjából különösen a megyei önkormányzati feladatrendszer, illetve az általuk ellátott közszolgáltatási intézményrendszer (kórházak, múzeumok, idősek otthonai, gyermekvédelmi intézmények stb.) teljes államosítása érdemel figyelmet. A megyei önkormányzat portfóliója aggályos még az Európai Önkormányzati Charta rendelkezései szempontjából is, hiszen a charta szerint kívánatos átfogó feladatkör helyett a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. A megyék az önkormányzati törvényben lényegében két funkciót kaptak: a területfejlesztésben való részvételt és a koordinációs szerepkört. Mindkettőt tarthatnánk olyan tipikus középszintű funkciónak, amelyeket a megyei önkormányzatoktól évtizedeken keresztül elvitattak mind a települési önkormányzatok, mind a politikusok és a szakértők jelentős része is. Az új szerepkörök ellentmondása azonban, hogy ellátására a megyék szervezeti kapacitásaik alapján alkalmatlanok, illetve csak aránytalan pénzügyi, szervezeti, személyi ráfordításokkal tehetők alkalmassá. A funkciójukban megcsonkított megyei önkormányzatok költségvetése drasztikusan csökkent. A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a közszolgáltatásokból a középszintű közigazgatási koordinációt kivette a demokratikus, képviseleti ellenőrzés alól. A jelenlegi (az Mötv. elfogadása óta is szűkülő) önkormányzati feladatrendszer alapján az önkormányzatok egyre kevésbé tekinthetőek a helyi szolgáltatásokért politikailag is felelős képviseleteknek, az Alaptörvény és az Mötv. pedig semmilyen védelmet nem nyújt a további államosításokkal szemben sem. A feladatrendszer átrendezésében a megyei jogú városok tekinthetőek, a sok veszteség ellenére, „nyertesnek", amennyiben örökölték a megyei intézményrendszer egy részét. Kérdés, hogy ezzel a felhatalmazással, az egyébként a térségük iránt nem különösebben elkötelezett nagyvárosok, a gyakorlatban mit kezdenek.

A magyar önkormányzatok az utóbbi évtizedben nagyon jelentős mértékű hatalmat veszítettek, s a nemzetközi decentralizációs rangsorokban erősen hátra sodródtak. Az alábbi két ábra (4. ás 5. számú ábra) a változás trendjét nemzetközi összehasonlításban mutatja, de több olyan nemzetközi értékelő elemzés, tanulmány is született az utóbbi években, amelyik kiemeli, hogy a magyar kormányzat a helyi, de különösen a megyei önkormányzatoknak a hatásköreit és forrásait is jelentősen csökkentette, s ezzel a kilencvenes években még a decentralizáció élvonalába tartozó ország a legcentralizáltabb országok csoportjába került.

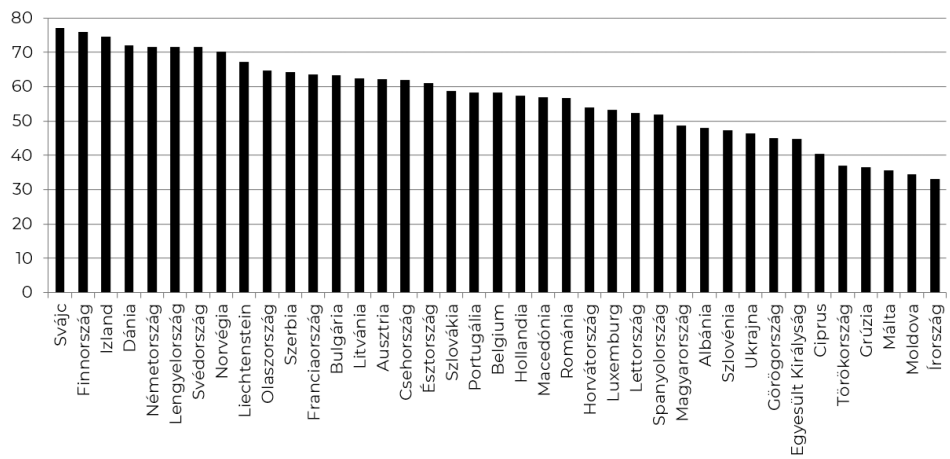
A centralizációs hullámra nem ad magyarázatot önmagában a szerkezeti (községintegrációs és középszintű, regionális) reformok elmaradása. A 2010 után kiépített erős vagy „jó" államot a korábbi kormányzati ciklusoktól eltérő, konzervatív, centralizációs ideológiai értékrend motiválta (Balázs 2012). Ehhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a rendszerváltás során még jellemző decentralizációs el-

4. ábra
Helyi autonómia index, 1990



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report

5. ábra
Helyi autonómia index, 2014



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report

kötelezettség nem bizonyult tartós politikai értékválasztásnak sem a politikai elit, sem a helyi társadalmak körében (Pálné 2016).

Az önkormányzati rendszerből kiszervezett közszolgáltatások zömmel állami, bürokratikus irányítás alá vagy egyházi fenntartásba kerültek. Egy 2013–2014-ben folytatott kutatásunk[5] (ÁROP 2014) arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási

5 Az ÁROP finanszírozásában az MTA RKI az önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységét elemezte a jegyzők körében végzett kérdőíves felmérés és mintegy 50 településen

rendszer gyors átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni, alkalmazkodva a helyi körülményekhez. Az új, ágazati, bürokratikus szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer már a szervezeti logika miatt sem képes erre, és sok nem szabályozott, de helyben fontos, korábban önként ellátott önkormányzati feladat gazdátlan marad, pontosabban az önkormányzatok lényegesen kevésbé képesek ezek ellátására. Kétségtelen, hogy a közszolgáltatások államosítása könnyebbé teszi a szervezeti racionalizálást, de ennek következetes végrehajtása még nem következett be a közoktatásban, a fekvőbeteg ellátásban, a kulturális intézményrendszerben és így tovább.

Ezért is nehéz eldönteni, hogy mi volt a törvényhozó szándéka: több hatalmat birtokolni vagy valóban több felelősséget viselni a helyi közszolgáltatásokért? Ami tény, hogy a kormányzat nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek a megőrzésére, hanem helyébe az államosított alternatívát állította anélkül, hogy előzetesen felmérte volna, vajon a centralizált, uniformizált állami ellátórendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett arra is alkalmas lesz-e, hogy jobb (olcsóbb, méltányosabb) szolgáltatásokat nyújtson. (A COVID-19 járványhelyzet erre vonatkozóan bőven szolgál tanulságokkal, de ennek szisztematikus elemzésére a kézirat elkészítése során már nem volt lehetőség.)

A korábbi önkormányzati dominanciájú területi kormányzást felváltotta a centralizált (dekoncentrált), „helyi állam" modellje, ami kevésbé demokratikus. Káros a demokrácia, a politikai legitimáció, és a társadalmi kohézió szempontjából, hogy az önkormányzatok helyébe – néha gigantikus méretű – állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltségi mechanizmusaik, korlátozott helyi kapcsolatrendszerük miatt nem képesek rugalmas, polgár közeli, és fogyasztóbarát teljesítményre (Horváth M. 2014). Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni, a polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció egyik nagyon fontos színtere erősen leszűkült. Ebből arra lehet következtetni, hogy csökken az információáramlás mértéke, a transzparencia, és emiatt bizalomhiány lép fel. Tény azonban, hogy a legutóbbi mérések adatai szerint sem csökkent a hagyományosan is magas bizalom az önkormányzatok iránt (Pálné 2019b) annak ellenére, hogy lényegesen kevesebb területen kérhetők számon a helyi körülmények alakulását illetően.

elkészített esettanulmány segítségével.

Egy empirikus kutatás néhány eredménye

A fenti előzmények alapján nem voltunk optimisták, amikor belevágtunk a megyei önkormányzatok 2014–2019 közötti tevékenységének empirikus elemzésébe. Egy kutatás keretében (KÖFOP 2017-2018, Pálné 2019a) azt elemeztük, hogy mit kezdtek ebben a helyzetben a megyei önkormányzatok az új önkormányzati törvény által számukra felkínált „lehetőségekkel".

A megyei önkormányzatok számára az új keretek adta kihívás lényege, hogy sikerül-e a középszintnek egyáltalán megmaradni, képesek lesznek-e középszintű kormányzási (kiegyenlítő, rásegítő, közvetítő) szerepet betölteni. A megyei önkormányzatok kiszorulása a hatalomból eleve nehezebben érzékelhető és nehezebben mérhető következményekkel jár. A polgárok közvetlenül nem érzékelik a veszteséget, és a települési önkormányzatok is hozzászoktak az utóbbi évtizedekben a megyék nélküli működéshez. Az empirikus vizsgálat interneten elérhető és egyéb írásos információkra, dokumentumokra támaszkodott, illetve megyei szakemberek és tisztségviselők körében készült interjúkra, amelyek elemzése csak egy durva tényvázlatra volt elegendő[6]. A kutatás részletes eredményeit külön könyv elemzi (Pálné 2019a).

A megyei önkormányzati szervezetek

Kiindulásként felmértük a megyei közgyűlések politikai, hatalmi potenciálját. A 2014-es választások eredményeképpen kényelmes többséget birtokoltak a kormánypártok, míg a civil, illetve nem párt státuszú szervezetek szerepe drasztikusan visszaszorult, ami részben a választási szabályok megváltozásával is összefügg. A pártok szinte kizárólagos szerepe arra bizonyíték, hogy az emberek pártpreferenciáit nem a helyi, különösen megyei pártaktivitás befolyásolja, hiszen a megyék lényegében megszűntek pártpolitikai arénaként működni, és nem is volt igazán jele az önkormányzati választásokon megyei léptékű kampánynak. Nem változott egyébként a helyzet 2019-re sem, amit az alábbi 1. és 2. számú táblázatok mutatnak. A megyék pártpolitikai árnyékban vannak, ami eddigi feladatkörük alapján érthető.

A vizsgálat során képet szerettünk volna kapni a képviselők társadalmi, politikai jellemzőiről, ami a rendelkezésre álló nyilvános források alapján szinte lehetetlen feladatnak bizonyult. Mindenesetre azt meg tudtuk állapítani, hogy a 2014–2019 közötti ciklus megyei képviselői magasan képzettek voltak. Viszonylag nagy

6 2018 folyamán valamennyi megyei önkormányzati honlap, SZMSZ, költségvetés elemzésre került, 11 szakértői, illetve vezetői mélyinterjú készült, továbbá a hozzáférhető választási adatok, s egyéb a megyei önkormányzatok működését reprezentáló internetes források elemzését végeztük el.

1. táblázat
A megyei közgyűlések összetétele, 2014–2019

Megye	Közgyűlés teljes létszáma	Pártok, jelölőszervezetek					
		Fidesz–KDNP	Jobbik	MSZP	DK	LMP	Egyéb
Bács-Kiskun	24	14	5	3	1	1	-
Baranya	19	11	3	3	1	1	-
Békés	18	11	4	2	1	-	-
Borsod-Abaúj-Zemplén	29	15	8	5	1	-	-
Csongrád	20	11	4	5	-	-	-
Fejér	20	13	4	2	1	-	-
Győr-Moson-Sopron	21	14	4	2	1	-	-
Hajdú-Bihar	24	14	6	3	1	-	-
Heves	15	8	4	2	1	-	-
Jász-Nagykun-Szolnok	19	11	5	2	1	-	-
Komárom–Esztergom	15	9	3	2	1	-	-
Nógrád	15	9	3	2	1	-	-
Pest	43	23	8	5	4	3	-
Somogy	16	9	3	1	1	-	2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	25	16	5	3	-	-	1
Tolna	15	8	3	2	1	-	1
Vas	15	10	2	2	-	-	1
Veszprém	17	10	3	3	1	-	-
Zala	15	9	4	1	1	-	-

arányban kerültek a testületekbe új megyei politikusok, de a képviselők többsége nem volt kezdő, korábban helyi önkormányzati funkciókat töltöttek be. A közgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a közgyűlések „békésen” és gyorsan zajlottak. A mandátumok megoszlása nem is kényszerítette a testületeket konszenzuskeresésre. A megyei közgyűlések rendkívül kis mozgástere is hozzájárulhatott ahhoz, hogy nem váltak éles politikai vagy más jellegű konfliktusok, csaták színterévé. A megyei önkormányzatok nem érték el a politikai nyilvánosság ingerküszöbét sem, legalábbis a honlapok, jegyzőkönyvek, megyei sajtó alapján nem érzékeltünk megyei léptékű nyilvános vitákat.

2. táblázat
A megyei közgyűlések összetétele, 2019–2024

Megye	Közgyűlés létszáma	FIDESZ–KDNP	DK	Jobbik	MSZP	Momentum	Mi Hazánk	Ellenzéki összefogás	Egyéb helyi szervezet
Bács-Kiskun	23	16	2	2	-	2	1		
Baranya	18	12	2	2	1	1			
Békés	17	10	2	2	1	1	1		
Borsod-Abaúj-Zemplén	29	18	3	-	-	-	-	8	
Csongrád	19	12	1	2	2	1	1		
Fejér	20	14	2	-	-	2	1		1
Győr-Moson-Sopron	21	15	2	2	-	2	-		
Hajdú-Bihar	24	16	2	3	1	2	-		
Heves	15	9	-	-	-	-	-	6	
Jász-Nagykun-Szolnok	18	11	1	3	1	1	1		
Komárom-Esztergom	15	9	-	-	-	-	-	6	
Nógrád	14	10	1	1	1	-	1		
Pest	44	24	7	4	-	9	-		
Somogy	15	9	1	2	-	1	-		2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	25	18	1	3	2	-	-		1
Tolna	15	10	2	1	1	1	-		
Vas	15	11	1	1	1	1	-		
Veszprém	17	10	2	2	1	1	1		
Zala	15	11	1	2	-	1	-		

Forrás: valasztas.hu.

A megyei közgyűlések aktivitásának jellemzői

Vizsgáltuk a megyei önkormányzatok jogszabályokban előírt feladatait és tényleges aktivitását is. A testületek napirendjeit elemezve kiderült, hogy nem olyan szűk a tényleges működés horizontja, mint amire a tényleges hatáskörök „felhatalmazást" adnak. A testületek viszonylag gyakran üléseztek, nagyszámú napirendi pontot tárgyaltak, és nem csak a hatáskörükbe tartozó területfejlesztés kérdéskörén belül. A saját elhatározású aktivitás azonban zömmel nem a szervezeten kívülre mutató önkéntes feladatvállalásként azonosítható. A saját szervezetre, a működésre és az „egyéb" napirendi pontok magas aránya arra enged következtetni, hogy jórészt pótcselekvés vált jellemzővé. Ahogy több megyei vezető fogalmazott: *„lennének még szabad kapacitásaink"*. A megyei önkormányzatok jogszabályban rögzített hatásköreinek és a tényleges aktivitásnak az összevetése bonyolult feladatnak bizonyult, elsősorban a meglehetősen trehány jogi szabályozás miatt. Ha az Mötv-beli felhatalmazásból indulunk ki, akkor megállapítható, hogy a megyei önkormányzatokat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokkal ruházták fel. Olyan feladatokkal, amelyeket a korábbi évtizedekben elvitattak a választott területi önkormányzatoktól, s ezekkel a területfejlesztési törvény a fejlesztési tanácsokat bízta meg. A területfejlesztési felhatalmazást további ágazati (területfejlesztési, építésügyi stb.) törvények hosszú tevékenységlistákkal konkretizálják, amelyek jelentős részéhez azonban nem kötődnek döntési jogosítványok, illetve érdemi végrehajtási eszközök. Olyan megfogalmazásokkal találkozunk, mint *„vizsgálja, értékeli, véleményezi, koordinálja, segíti, ösztönzi"*. A vidékfejlesztésben a megyei önkormányzatok markánsabb jogosítványokkal rendelkeznek a jogi szabályozás szerint, mégsem sikerült egyelőre pozíciót szerezniük, nyilvánvalóan azért, mert a felhatalmazás önmagában kevés tényleges eszközök és források hiányában. A hatásköri listákon egyébként szép számmal vannak olyan feladatok, amelyek minden típusú önkormányzatra általában érvényesek, de ezek jellegéből az feltételezhető, hogy csupán jogalkotói hanyagságból „felejtették" a listán a megyei önkormányzatokat.

A *megyei önkormányzatok integrációs, koordinációs szerepe* a közjogi felhatalmazás alapján elsősorban a területfejlesztésben érvényesülhetne. Ez olyan közpolitikai funkció, amihez a speciális szervezeti, személyi kapacitások elengedhetetlenek. A megyei önkormányzatok intézményi kapacitásai azonban a vizsgálat idején nagyon szűkösek voltak. Elsősorban az elszenvedett hatásköri és pénzügyi veszteségek miatt, de azért is, mert a ciklus indulásakor még nem látták át, milyen mennyiségű feladat fog rájuk hárulni, ezért sajnos a korábbi professzionális területfejlesztési ügynökségek apparátusának jelentős részét szélnek eresztették. A területi tervezés, területfejlesztés nehezen pótolható speciális, helyi tudásokat,

tapasztalatokat, személyes és intézményi beágyazottságot igényel, ezért is bizonyult tévedésnek az ügynökségek felszámolása annak ellenére, hogy már nem lehetett az állami finanszírozásra alapozni.

Igazán nagy mozgástér nem ígérkezett a megyei önkormányzatok számára, hiszen az általuk elfogadandó, illetve készítendő különböző tervdokumentumokat mind horizontálisan (megyei jogú városokkal, várostérségekkel, települési önkormányzatokkal, szomszéd megyei önkormányzatokkal), mind vertikálisan (az érintett miniszterekkel) egyeztetni kell. A megyei tervek „illeszkedési" logikája szinte lehetetlenné teszi a középszintű stratégiaalkotást. A megyei önkormányzatok a jogszabályokban előírt tervek mellett más terveket, koncepciókat is készítenek, de ezek végrehajtása garanciák nélkül ugyancsak elmarad, így tényleges integrációs, koordinációs funkciójuk nem is érvényesülhet.

Az uniós források felhasználásához kötődő szerepkör eredményezhetett volna erős befolyást, de a megyei politikusoknak csalódniuk kellett. Az uniós strukturális és kohéziós alapok menedzsmentje ugyanis Magyarországon erőteljesen centralizált, a megyei önkormányzatok csak járulékos, segítő, közvetítő, véleményező szerepkörrel rendelkeznek.[7] Az elvileg decentralizált területi operatív program (TOP) irányító hatósága is a központi kormányzati szervezetrendszerbe illeszkedik, és a közreműködő szervezeti feladatokat is a kincstár kapta. Miután a forrásallokációs sémák, indikátorok és az elbírálási szempontok nagyon szigorú szabályokat követnek, a megyei önkormányzatok, illetve döntés-előkészítő bizottságok szerepe nem nevezhető kulcsfontosságúnak. A megyei vezetők a TOP-ban előírt központosított forráselosztási sémákat, mechanizmusokat gyakran kritizálták. Utaltak arra, hogy mi lenne a decentralizált rendszer előnye, elmondták, hogy többször a megyei önkormányzatok közvetítő szerepének volt köszönhető, hogy sikerült forrásokat olyan fejlesztésekre átcsoportosítani (pl. bölcsőde, óvoda), amelyek helyben fontosabbnak bizonyultak az eredeti, uniformizált támogatási célokhoz képest.

A települési önkormányzatok uniós forrásokra irányuló pályázási, lebonyolítási szerepe attól függ, hogy a települések igénylik-e ezt a segítséget. Más országok tapasztalata (Pink–Harper 2018), hogy a megyei szerepkör nagyon jelentősen különbözik rurális és urbánus térségekben. Nálunk is bebizonyosodott, hogy nem szorulnak rá a megyék segítségére azok a nagyobb települések, városok, amelyek rendelkeznek a pályázáshoz és a projekt lebonyolításához szükséges kapacitással, és azok a kisebb települések sem, amelyek valamilyen módon megőrizték a

7 Tény, hogy a centralizált menedzsment másutt is jellemző (pl. Románia, Bulgária), de több új tagállamban elindultak a decentralizáltabb uniós fejlesztéspolitikai rendszer irányába (pl. Csehország, Lengyelország, Szlovákia).

kistérségi társulások szervezeti, személyi kereteit.. A megyeszékhely városok pedig végképp nem kérnek a megyék közvetítő, segítő szerepéből már csak azért sem, mert a TOP-ból elkülönített módon részesednek. Kétségtelen, hogy a megyei közgyűlések néha sikeresen szereztek projektmenedzselő szerepet, aminek költségeit be lehetett építeni a projekt költségvetésébe. Például a megyei foglalkoztatási paktumok keretében láttak el a megyei önkormányzatok jelentős szervezési feladatokat, ami ideális terep az együttműködésre, például a kormányhivatalokkal, települési önkormányzatokkal, kamarákkal. A foglalkoztatáspolitikában sem engedték közel a megyei önkormányzatokat a forráselosztáshoz, a projektmenedzsment is gyakran a megyei önkormányzati hivatalokon kívül működik, projektforrásból finanszírozott. Hiába volt tehát jelen a megyei önkormányzatok tevékenységében a saját, vagy más településekkel, szereplőkkel közösen nyert pályázatok, projektek menedzsmentje, ez a tevékenység sem tudott a megyei koordinációs, fejlesztéspolitikai funkciók stabil hátterévé válni.

A fejlesztéspolitika mellett azonosítani tudtunk egyéb aktivitásokat is, amelyek egyrészt az önkéntes vállalásokból, másrészt a vélhetően figyelmetlen jogi szabályozásból származnak: a közbiztonsághoz kapcsolódó jogosítványok, energiaellátási, árvíz és belvíz védekezési tervezés, a környezet állapotának figyelemmel kísérése, sőt, még a közútfenntartás is lehet(ne) megyei feladat a jogi szabályozás szerint. A megyék környezetvédelmi programot készítenek, koordinálják a települési környezetvédelmi tervezést, jelentős feladataik vannak a jogszabályok szerint a természetvédelemben, a sportszervezésben, és részt vesznek a közúti közlekedési, hírközlési, információs feladatok ellátásában, valamint a kulturális örökség védelmében, nemzetközi kapcsolatok ápolásában stb. is.

Az általunk elemzett információk alapján azonban ez a széleskörű aktivitás nem eredményezett tényleges beágyazottságot: csak szűk spektrumon érintkeznek a települési önkormányzatokkal, különböző gazdasági és civil szervezetekkel, és még kisebb az a felület, ahol az emberekkel közvetlenül találkozhatnának. Gyakoribb a vertikális kapcsolatrendszer: az állami szervekkel, különösen a kormányhivatalokkal, és a központi, az uniós fejlesztési projekteket menedzselő hatóságokkal. A megyék inkább válaszolnak, mint kezdeményeznek, inkább hozzájárulnak, mint irányítanak a változatos közpolitikai területeken, de valójában nagyon távol vannak az igazán fontos közszolgáltatási funkcióktól és a kapcsolati hálózatoktól is.

Nem érzékelhető a megyék összefogó, koordináló, érdekérvényesítő ereje sem, hiszen erre sem eszköz, sem legitimáció nem állt rendelkezésre. Erre a szerepre jellemzően nem tart igényt a települési önkormányzati szféra sem, a társadalom pedig alig érzékel valamit a megyékből. A már említett lakossági felmérés szerint

kitörlődött az emberek emlékezetéből, hogy néhány éve még közszolgáltató intézmények tucatjait a megyei önkormányzatok működtettek, ha egyáltalán korábban tisztában voltak ezzel.

Összefoglalva, a megyei önkormányzatok szenvedték el mennyiségi értelemben a legnagyobb hatáskörveszteséget és az ezzel járó szervezeti sokkot. A jelenleg ellátott feladatokhoz lényegében nem tartoznak érdemi döntési jogosítványok a fejlesztéspolitikában, és a többi kötelezően, illetve önként ellátott feladat sem biztosít számukra hangsúlyos koordinációs, integráló szerepkört. Nem véletlen, hogy a megyei önkormányzatok működését nem igazán érzékelik sem az emberek, sem az önkormányzati és tágabb intézményi szféra. Ezt a gyenge hatásköri és kapcsolati pozíciót tovább rontja a szervezeti kapacitás bizonytalan pénzügyi és jogi háttere, a megyei önkormányzati feladatokat megvalósító adminisztratív háttér finanszírozása jelentős mértékben uniós projektekből valósul meg.

Kilátások

Amikor a fent említett kutatás eredményeit bemutató könyv kéziratát különböző forgatókönyvek felvázolásával zártam (Pálné 2019a), még nem zajlottak le a 2019. októberi önkormányzati választások, és természetesen nem lehetett számolni a koronavírus járvány drasztikus hatásaival sem. Akkor még annyi volt megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok 2011 előtti helyzetéhez képest az az alapvető különbség, hogy korábban egy erős helyi önkormányzati rendszerben volt gyenge a pozíciójuk, 2011 után viszont osztoztak a többi helyi önkormányzat sorsában. Az önkormányzati szektor helyén erős állami intézményrendszer jött létre. A kormányhivatalok alkotmányos jogállású, az önkormányzatoknál sokkal nagyobb hatalmat birtokló szervezetekké váltak, hatásuk a megyék társadalmi, gazdasági helyzetére lényegesen nagyobb lett a megyei önkormányzatokéhoz képest. Értelemszerűen, szorosabb kapcsolatok alakultak ki az állam középszintű és központi szervezetei között. A központi, helyi viszonyrendszerben megjelentek további szereplők is (például a miniszteri megbízottak), és jelentős befolyást élveznek – a kettős mandátum elvesztése ellenére – az országgyűlési képviselők. Ebben a közigazgatási, politikai térben kellene elhelyezni a megyei önkormányzatokat egy olyan időszakban és hatalmi kontextusban, amelyben a decentralizáció már nem élvez jelentős támogatottságot. Megkezdődött a szintek közötti „összeolvadás", amit akár úgy is értelmezhetnénk, hogy a kormányzati társadalompolitikai célok könnyebben valósulnak meg.

A megyei önkormányzatokkal nem az volt a baj, hogy a megyék kicsik vagy nagyok, hogy méretük, településszerkezetük egyenetlen, hanem az, hogy nem

tölthettek be középszintű kormányzási funkciókat, különösen olyanokat nem, amelyekhez képviseleti önkormányzati jogállás szükséges. A gazdaság- és területfejlesztés mellett a társadalomintegráció szempontjából is kulcsfontosságú kérdés, hogy van-e egy területi kormányzási rendszerben olyan politikai legitimációval rendelkező, összehangoló, érdekeket közvetítő szereplő, amelyiknek nem csak felhatalmazottsága, hanem eszközrendszere is van ilyen funkció betöltésére.

Az 2019. évi őszi önkormányzati választások a megyei önkormányzatok szempontjából nem igazán hoztak változásokat. Mint ahogy ezt korábban már bemutattuk, továbbra is a kormánypárt uralja a vezetést. Viszont azzal, hogy nagyszámú nagyvárosban és a fővárosban ellenzéki pártok nyertek, átrendeződött a központi, helyi viszonyrendszer és – ennek részben következményeként – a közvetítő megyei kormányzás helyzete. Az önkormányzatokat sújtó további megszorítások növelték a konfliktusokat, s a feszült viszonyrendszer tovább romlott a járványt kezelő veszélyhelyzet idején. Még kormánypárti önkormányzati vezetők is felpanaszolták a kormányzati információk késlekedését, a kooperáció és a pénzügyi intézkedések hiányát. A megyei önkormányzatok intézmények és források hiányában lényegében nem is tudtak szerepet vállalni a válságkezelésben, legfeljebb önkéntesen kezdeményezett, inkább szimbolikus gesztusokkal. Az önkormányzatokkal szembeni barátságtalan kormányzati lépések egyike azonban, érdekes módon, a megyei önkormányzatok számára kedvező hatásúnak ígérkezik. A nagy volumenű beruházások miatt vállalkozási övezetté nyilvánított térségekben ugyanis a megyei önkormányzatok kapták meg az irányítási jogköröket és a beruházásból származó adóbevételeket is, az elvileg illetékességgel rendelkező helyi önkormányzatok helyett. Nem részletezve a konstrukció jogi és politikai buktatóit, az a kormányzati szándék olvasható ki a rendelkezésből, hogy a jövőben a megyei önkormányzatok erőteljesebb szerephez juthatnak a térségi integrációban, fejlesztéspolitikában.

Lehet, hogy csak átmenetinek bizonyul ez a szándék, ezért továbbra is inkább elméleti lehetőségként érdemes számolni erősebb önálló funkciókkal rendelkező területi, középszintű kormányzási forgatókönyvekkel. A *szélesebb feladatkörű és erősödő* megyei önkormányzatok, komplexebb (közszolgáltatási és fejlesztési) felhatalmazás birtokában hatékonyabban koordinálhatnák a fejlesztési források felhasználását. Közvetlen koordinációs feladatokat láthatnának el a környezetvédelemben, a közlekedésben, az útfenntartásban, a műszaki infrastruktúra és a gazdaságfejlesztésben, a turizmusban.

A másik, a jelenleginél mindenképpen markánsabb, megyei önkormányzati modell lehetne a *közvetítő, koordináló megyék* forgatókönyve, ami ráadásul nem is feszegeti a jelenlegi szabályozás logikáját, hiszen még az Mötv. is említi a megyei önkormányzati koordinációs szerepkört. Az összekötő, közvetítő területi önkor-

mányzat nem a közvetlen megvalósítás, hanem a tervezés, a szakmai, pénzügyi rásegítés, támogatás, az információgyűjtés, az értékelés, a közvetítés formájában vállalhatna szerepet a bürokratikus koordinációs rendszerben. Vannak továbbá, inkább politikainak, de nem feltétlenül pártpolitikainak tekinthető, közvetítő, integrációs feladatok is, mint például az érdekképviselet, az érdekharmonizálás, a külkapcsolatok ápolása és akár a közösségépítés, az identitásápolás is. Ez a forgatókönyv idealisztikusnak tűnik, holott ez egyik szint felhatalmazásából sem vesz el, hanem hozzáad azokhoz, szinergiát teremt. Egyelőre sem a belső, politikai és kulturális sajátosságok, sem a külső, a centralizációt támogató kontextusok nem kedveznek e forgatókönyv megvalósulásának.

Összegzés
Az önkormányzatok társadalomintegrációs szerepének esélyei

Tény, hogy a hazai területi közigazgatás egyik legnagyobb problémája, hogy a szintek és a szektorok között hiányzik a tényleges együttműködés, és jelenleg az is nehezen dönthető el, hogy melyik szektor és szint tölthet be a társadalomintegrációban domináns szerepet. Egyelőre az államigazgatás és a központi kormányzat az erősebb, ami a társadalompolitikai célok térben is árnyalt, rugalmas és méltányos érvényesítésének kevésbé alkalmas modellje. A decentralizáltabb, a helyi társadalmak érdekeit erőteljesebben képviselni képes területi kormányzási rendszer számára nélkülözhetetlen egy, a jelenleginél sokkal erősebb, hangsúlyosabb középszint. De az erős önkormányzati középszint feltételezné az önkormányzatiság erős jelenlétét a kormányzási rendszer egészében.

A korábban önkormányzati dominanciájú magyar területi kormányzási rendszert centralizált (dekoncentrált), „helyi állam" modell váltotta fel, ami nem csak kevésbé demokratikus, de kevésbé képes a társadalmi integrációs szerepre is. A bürokratikus logikájú állami hivatalok, belső működési és érdekeltségi mechanizmusaik, korlátozott kapcsolatrendszerük miatt nem képesek rugalmas, polgár közeli, és fogyasztóbarát teljesítményre. Az önkormányzatoknak viszont – azért mert választott, képviseleti szervek – erős legitimációjuk van, átfogó hatásköri felhatalmazásuk birtokában elvileg rugalmasabban és komplexebben tudnak reagálni a helyi igényekre. Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe azonban nehezen tud érvényesülni, ha közszolgáltatási szerepük és mozgásterük lényegesen beszűkült. A társadalmi kohézió ugyan nem csupán a hatalmi, intézményi szerkezet centralizáltságnak a függvénye, de általánosan elfogadott és tapasztalt tény, hogy a társadalmi és a térbeli polarizálódás konfliktusai jobban kezelhetőek a többszereplős, együttműködésre támaszkodó döntéshozási, képviseleti rendszerben, amelynek fontos elemei az önkormányzatok.

A hazai drasztikus közjogi és politikai változások és az azokat kísérő forrás és funkció-megosztási lépések miatt mára az önkormányzatok csak nagyon kismértékben vesznek részt a hatalommegosztás rendszerében. Egyre kevésbé képeznek ellensúlyt a központi irányítási szinttel szemben, ezért a státuszukból elvileg származó társadalomintegrációs előny csak nagyon korlátozottan érvényesülhet. Míg a korábbi évtizedekben a hatalom szerkezetét homokóraként ábrázolták, amelynek a középszintje a legszűkebb, addig a jelenlegi modell fordított piramist formáz, amelynek törékenysége, rosszabb integrációs teljesítménye nagy valószínűséggel megjósolható. Az önkormányzatok hiánya a közpolitikák megvalósításában – különösen a szociális gondoskodásban, helyi gazdaságfejlesztésben, foglalkoztatáspolitikában és a települési közösségi infrastrukturális szolgáltatásokban – érzékelhető lesz akár rövid távon is. A helyi részvétel, a mérlegelés, a helyi adottságokhoz, igényekhez való alkalmazkodás eszköztelen önkormányzatokkal nem tud érvényesülni, s ezeket az elvárásokat nem lehet a központosított és uniformizált közpolitikai eszközökkel és intézményekkel „helyettesíteni". Paradox módon, a központosított közpolitikákkal megcélzott társadalmi integráció vélhetően kisebb hatékonyságú és drágább modell.

A megyei önkormányzatok természetesen elsősorban nem magukban, hanem a településekkel és egyéb civil és gazdasági partnerekkel való együttműködésben tudnak társadalomintegrációs hatást gyakorolni, például azzal, hogy rásegítenek ott, ahol a kistelepülések eszközszegények, vagy például azzal, hogy a térség nagyvárosaival összefogva hatékony térbeli integrációt megvalósítva mérséklik a területi egyenlőtlenségeket.

Hivatkozások

ÁROP (2014) A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető Pálné Kovács Ilona, Finta István. Lásd: http://arop.rkk.hu.

Bachtler, J. – Martins, J. O. – Wostner, P. – Zuber, P. (2017) *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural transformation and inclusive Growth.* Brussels: RSA, Europe.

Balázs I. (2012) A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás,* 10. 37–42.

Baldersheim, H. – Rose, E. L. (2010) (szerk.) *Territorial choice. The politics of boundaries and borders.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Baun, M. – Marek, D. (2017) The Limits of Regionalisation. The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures,* 34(4). 863–884.

Bertrana, X. – Heinelt, H. (2013) The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform. *Revista catalana de dret públic,* 46. 73–89. http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.4 Elérhető: http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.4/n46-bertrana-heinett-en.pdf. Letöltve: 2020-07-04.

Bevir, M. (2011) (szerk.) *The SAGE Handbook of Governance.* London: SAGE.

Bibó I. (1975) *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció.* Budapest: MTA Igazgatástudományi Bizottsága.

Blais, A. – Anduiza, E. – Gallego, A. (2011) Decentralization and voter turnout. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 29(2). 297–321.

Blomgren Bingham, L. (2011) Collaborative Governance. In Bevir, M. (szerk) 386–401. http://dx.doi.org/10.4135/9781446200964.n25

Brusis, M. (2014) Paths and Constrains of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe. *Federal and Regional Studies,* 24(3). 301–321.

Charron, N. – Dijkstra, L. – Lapuente, V. (2013) Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the European Union Member States. *Regional Studies,* 48(1) 68–90. http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141.

Charron, N. (2016) Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In Piattoni, S. – Polverari, L (szerk.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU.* Cheltenham: Edward Elgar. 92–104.

Cheema, S. – Rondinelli, D. (2007) (szerk.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices.* Washington DC: Harvard University, Brooking Institution Press.

Dobos G. (2011) Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle,* 4. 61–83.

Dyba, W. – Loewen, B. – Looga, J. – Zdrazil, P. (2018) Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21th century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy. *Questiones Geographicae,* 37(2). 77–92. https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0017

Faguet, J.-P. – Fox, A. M. – Pöschl, C. (2015) Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Supple State. In Faquet, J-P. Pöschl, C. (szerk.) *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers.* Oxford, Oxford University Press. 129–159.

Gendzwill, A. (2019) Local autonomy and national–local turnout gap: Higher stakes, higher turnout? *Regional & Federal Studies,* Online first. https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1706496.

Göymen, K. – Sazak, O. (2014) (szerk.) *Centralization decentralization debate revisited.* Istanbul: Istanbul Policy Center.

Hajdú Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza.* Pécs–Budapest: Dialóg Campus.

Heinelt, H. – Bertrana, X. – Egner, B. (2016) *Policy making at second tier of local government in Europe.* New York: Routledge.

Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (2011) (szerk.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, L. – Marks, G. – Schakel, A. – Niedzwiecki, S. – Champan Osterkratz, S. – Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring Regional Authority Vol. 1.* Oxford: Oxford University Press.

Horváth M. T. (2014) (szerk.) *Külön utak. Közfeladatok megoldásai.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Horváth M. T. (2015) *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C. E. (2004) *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe.* Basingstoke: Palgrave. Macmillan.

Junjan, V. (2012) Introduction to Public Administrative Reforms in CEE and CA Countries. In Nemec – de Vries (szerk.) 21–25.

Keating, M. (2004) (szerk.) *Regions and Regionalism in Europe.* An Elgar Reference Collection. Cheltenham: Edward Elgar.

Keating, M. (2014) Introduction. Rescaling Interests. *Territory, Politics, Governance,* 3. 239–248.

KÖFOP (2018) KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című program. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Kovács É. (2014) Túl az utasítás-ellenőrzés világán. A koordináció értelmezési keretei a közigazgatásban. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás,* 4. 31–44.

Kuhlmann, S. – Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration.* Cheltenham, Northhampton: Edward Elgar.

Ladner, A. – Keuffer, N. – Baldersheim, H. – Hlepas, N. – Swianiewicz, P. – Steyvers, K. – Navarro, C. (2019) *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Lago-Penas, I. – Lago-Penas, S. (2011) Decentralization and the nationalization of party systems. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 29(2). 244–264.

Loewen, B. (2018) From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur,* 2. 103–126.

Magyary Z. (1988) *A közigazgatás fejlesztése és szervezése.* Közigazgatás-szervezési tanulmányok c. sorozat 1. sz. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

Nemec, J. – de Vries, M. S. (2012) (szerk.) *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe.* Bratislava: NISPAcee.

O'Dwyer, C. (2006) Reforming regional governance in East Central Europe. Europeanization or domestic politics as usual? *East European Politics and Societies,* 20(2). 219–253. https://doi.org/10.1177/0888325404271286.

Pálné Kovács I. (2008) Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom,* 22(1). 45–57.

Pálné Kovács I. (2009) (szerk.) *A politika új színtere a régió.* Budapest: Századvég.

Pálné Kovács I. (2016) (szerk.) *A magyar decentralizáció kudarca nyomában.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Pálné Kovács I. (2019a) *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Budapest: Dialóg Campus.

Pálné Kovács I. (2019b) Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák. *Politikatudományi Szemle,* 3. 31–53.

Reif, K. – Schmitt, H. (1980) Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research,* 8. 3–44.

Rixer Á. (2019) *The new functions of state administration: Direct community organising and identity building*. Jog és Állam 25. Budapest: KRE.

Rodríguez-Pose, A. – Courty, J. (2018) Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver? *Regional and Federal Studies,* 2. 199–229.

Saarts, T. (2019) Introducing regional self-governments in Central and Eastern Europe: Paths to success and failure. *Regional and Federal Studies*, Online first. https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1598383.

Schakel, A. H. – Romanova, V. (2019) Two analytical building blocks for a comprehensive understanding of regional voting. *Regional and Federal Studies,* 29(3). 297–306. https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1621850

Scott, J. W. (2009) (szerk.) *De-coding new regionalism*. Aldershot: Ashgate.

Somin, I. (2018) Foot Voting, Decentralization and Development. *Minnesota Law Review,* 108(4). 1649–1670.

Vallier, F. – Poth-Mögele, A. – Noupadja, N. (2018) (szerk.) *Europe 2030. Les territories prennent la parole. Local leaders speak out*. CEMR Editions. Paris: Autrement.

Várnagy R. (2012) Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben. Ph.D. értekezés. Budapest: Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék. Elérhető: http://phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf. Letöltve:2020-05-15.

Zongor G. (1991) Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. *Comitatus,* 2–3. 56–64.

Zongor G. (2006) Parlamenter polgármesterek. *Önkormányzat,* 10. 9–13.

Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja

Tamás Veronika

Bevezetés

A társadalmi integráció a tudományos és a közéleti diskurzusokban egyaránt kívánatos, elérendő célként jelenik meg.[1] A társadalmi integráció előmozdítására kiváltképp alkalmas aktorokként tűnnek fel a helyi önkormányzatok mint az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban levő, hatalmi jogosítványokkal, újraelosztási jogosultságokkal rendelkező szervek. Ez a tanulmány[2] a helyi társadalmi integrációval foglalkozik: azt mutatja be, hogyan működik néhány társadalmi csoport bevonása a helyi döntéshozatalba.

A társadalmi integráció az egyén vagy intézmény együttműködése egy csoporttal vagy annál nagyobb valóságos vagy szimbolikus közösséggel, amelynek az alapja az átlátható és legitim értékek részleges elfogadása és követése (Dupcsik–Szabari 2015). A társadalmi integrációs mechanizmusok magukba foglalják az együttműködés rendszereit, azokat a normákat, értékeket és motivációkat, melyek a szereplőket az együttműködésre késztetik. A helyi csoportok sokféleségét, a döntéshozatali folyamatokba történő integráció előnyeinek a vizsgálatát az angolszász országok vonatkozásában Dahl (1961) és majd munkáit követve az úgynevezett pluralista irányzat képviselői állították először a középpontba. A helyi társadalmi és politikai folyamatok kutatásában a '90-es évek elején a pluralista tradíciót továbbvivő *„local governance"* paradigma váltotta fel. A *„government* – kormányzat" fogalmának a cseréje a lényegesen lágyabb hangzású *„governance* – kormányzás" fogalommal arra a változásra reflektál, ami a 90-es évek eleje óta az önkormányzati politikában bekövetkezett (Stoker 2006a, John 2001, Stoker 1998). A változás azóta is sokrétű: gyorsul a gazdasági fejlődés, a világgazdaság globalizálódik; az állampolgárok, a fogyasztók egyre nagyobb követeléseket támasztanak az önkormányzatokkal szemben, melyek az önkormányzatok legitimációs válságát

1 Kivétel ez alól az a megközelítés, miszerint a társadalmi integráció a társadalom tagjainak uniformizálását, az egyformaság növelését jelenti.

2 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

idézik elő (Pálné 2008); folyamatos a technológiai fejlődés az információáramlás, illetve a menedzsment módszereinek területén; a társadalom egyre összetettebb, sokfélébb. A helyi önkormányzatoknak ezekre a változásokra új kormányzási módszerekkel kellett reagálniuk. Az önkormányzatok részéről gyakori válasz a fenti kihívásokra a döntéshozatali folyamatok résztvevői körének kiszélesítése, a partnerségek kiépítése (Denters–Rose 2005). A hagyományos „közigazgatással" szemben a '90-es évektől kezdve egyrészt egyre nagyobb szerep jutott a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában, másrészt elengedhetetlenné vált az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbb, hogy maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és azok megoldására. Harmadrészt, egyre nagyobb figyelmet szenteltek a kutatók annak a ténynek is, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok, nem „egységes testet" jelentenek, hanem őket magukat is a sokféleség, a fragmentáltság jellemzi (Denters–Rose 2005).

A *governance* paradigmájának képviselői, közöttük Gerry Stoker (2006b), meghirdették az „Új lokalizmus" mozgalmát *(New Localism),* mivel úgy vélték, hogy a változó világ kihívására helyi szinten lehet a legmegfelelőbb választ adni, mivel ezen a szinten van a legnagyobb lehetőség minél szélesebb körű társadalmi erőforrások bevonására; valamint az intézmények itt építhetőek ki a leghatékonyabban. A megoldás szerintük, hogy a kormányzati hivatalnokoknak és képviselőknek „közösségi vezetést" *(community leadership)* kell alkalmazniuk. Ez magában foglalja a stratégiai partnerségeket, melyekben a partnerek meghatározzák egy-egy terület, mikro-régió fejlődési irányait, valamint a közösségi kapcsolatok, a közösségi kohézió erősítését, a participáció növelését is (Stoker 2006b).

A fejezet a helyi szintű integrációt, a *governance* magyarországi működését három fő területen mutatja be: 1) a *participáció,* megtörténik-e az állampolgárok bevonása a helyi döntéshozatalba; milyen intézményes lehetőségek állnak rendelkezésre, és hogyan alkalmazzák ezeket. 2) a *civil szervezetek* bevonása a helyi döntéshozatalba, 3) kialakulnak-e *partnerségek,* együttműködés a helyi gazdaság képviselőivel, elsősorban a helyi vállalkozókkal. E három területet az eddigi kutatási eredmények alapján foglalom össze, néhány ponton kiegészítve ezeket empirikus kutatási eredményeimmel. A társadalmi integráció helyi szintű működését más területek vizsgálatával is szemléltetni lehetne (például a helyi közösségek társadalmi kohézió javításában beöltött szerepe: Csurgó–Szatmári 2014, vagy a fejlesztési politikák megváltozásának hatásai: Kovách–Megyesi 2012, vagy a helyi területi különbségek hatásai: Olt 2016). A jelen tanulmány a lakossági participáció és a kétféle szervezettípus helyi politikai döntéshozatali folyamatokba történő integrációját mutatja be.

Sokszereplős kormányzás helyi szinten

A társadalmi csoportok integrációjának, a sokszereplős kormányzás megvalósításának többféle útja lehetséges, s ezekhez kapcsolódóan több megközelítésmód létezik. A hálózatmenedzsment elméletének képviselői szerint a kormányzás lényegében egyenlő a hálózatok menedzselésével (Rhodes 1997). Az erre alapuló vizsgálatok főleg arra kérdeznek rá, hogy milyen viszonyban vannak az önkormányzatok a különböző helyi és országos szervezetekkel, milyen kapcsolatokat építettek ki.

A delegáció elméletének képviselői (Bendor–Glazer–Hammond 2001) szerint nem annyira a hálózatépítés, mint inkább a delegálás struktúrájának megfelelő kiépítése a jó helyi kormányzás kulcsa. Szerintük a delegálás működésének megértése kulcsfontosságú az önkormányzati politika megértéséhez, ezért az informális elemek helyett a formális tényezőket elemzik.

A rezsim analízis (Stoker–Mossberger 2001) szerint a hatalom fragmentált, s a rezsimeken keresztül gyűjtik össze a helyi kormányzáshoz szükséges kapacitásokat a kormányzati és nem-kormányzati szereplők. *„A rezsim egy informális, relatíve stabil csoport, amelynek hozzáférése van a különböző intézményi erőforrásokhoz, amelyek lehetővé teszik, hogy meghozza a kormányzáshoz szükséges döntéseket”* (Stone 1989:4). A szereplők közötti együttműködés egyrészt intézményeken, másrészt hálózatokon keresztül valósul meg. A hatékony városi kormányzás úgy érhető el, hogy minél több, az intézmények határain átívelő kapcsolatot építenek ki, civilekkel, állampolgárokkal, érdekcsoportokkal, vállalkozókkal stb. Azt, hogy ebben mennyire sikeresek, befolyásolja a helyi politika szereplőinek egymáshoz való viszonya, a helyi koalíciók működőképessége, belső erőviszonyai: ezen tényezők vizsgálata segíthet a városi politika erőviszonyainak felderítésében is.

A 2000-es évek végére megjelentek a *governance* elméletet kritizáló munkák is. Jonathan S. Davies *Challenging governance theory* (2011) című művében gramsciánus alapokon állva kritizálta a governance elméletét. Utópikusnak tartja az együttműködő hálózatok elképzelését; szerinte nem volt váltás *„government”*-ről *„governance”*-re, továbbra is a hierarchikus és korlátozó állam tartja fenn a társadalmi rendet. A hálózatokat a társadalmi elit tartja fenn, és manipulálja saját hatalmi céljainak megfelelően. A *governance* elméletet kritizálókat erősítették a 2008-as gazdasági válságra adott állami válaszok is Európa-szerte, mert gyengítették a sokszereplős kormányzás szerepét: az államok centralizációval, a szereplők számának csökkentésével tették hatékonyabbá a működést, ezzel próbálták kezelni a válságot.

A helyi politika sokszereplős jellegét Magyarországon is több kutatás, tanulmány elemezte: a civil szervezetek önkormányzatokban betöltött szerepéről például Bőhm 1999, 2006; Kákai 2004. A helyi társadalom bizonyos csoportjai hazánkban is egyre növekvő mértékben kapcsolódnak be a helyi politikai folyamatokba: ez a lokálisan integráltak társadalmi csoportja (Kovách et al. 2017), akik egyre aktívabb szereplői a helyi közéletnek, a civil szervezetek támogatói, tagjai, széles kapcsolati hálóval rendelkeznek. E tanulmány a lokális társadalmi integrációt három dimenzióban vizsgálja: a politikai részvétel, a civil szervezetek lehetőségei és a helyi gazdaság szerveződése mutatják meg a helyi politikai folyamatokat. Több, a lokális integráció szempontjából fontos területet (a lokális identitásérzés, a lokális közösségekhez való tartozás integráló szerepe) csak érintőlegesen tárgyalok. A helyi közösségek szerveződését, a lokális identitás erősödését az európai vidékfejlesztési rendszer hazai megjelenése hozta magával: egyre fontosabbá váltak a helyi erőforrások felhasználására és értékké tételére alapuló fejlesztési stratégiák, programok, kezdeményezések (Kovách–Megyesi 2012, Csurgó–Szatmári 2014).

A helyi stratégiák, egyedi megoldások kidolgozása összefügg a jóléti intézkedések paradigmaváltásával is, ugyanakkor a helyi identitásérzés, a helyi közösség szerepe már ezt megelőzően is hangsúlyos kutatási téma volt. A helyi önkormányzatok kommunitás alapú működésének leírói (például Horváth 1996) a helyi közösségek önszerveződő képességét hangsúlyozták, ahol közvetítő intézmények is szerephez jutnak (pártok, civilek),szemben a pártelvű modellekkel. Mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban egyetértés van arról, hogy a településméret és a helyi politika kommunitás alapú, illetve pártelvű működése között összefüggés van. Mellors és Pijnenburg (1989) mutatták ki nemzetközi összehasonlító kutatásukban, hogy a modell a települések lakosságszámától függ. A pártok egy bizonyos lakosságszám fölött válnak fontos szereplőkké az érdekek és értékek közvetítőiként a képviselők és képviseltjeik között. Részben a problémák bonyolultsága, részben a képviselők és a választók közötti távolság növekedése miatt jelennek meg a közvetítők, akikre alacsonyabb lakosságszámnál a közvetlen és mindennapos kapcsolat megléte miatt nincsen szükség.

A helyi szint vizsgálatának előnye, hogy a társadalmi integrációt segítő mechanizmusok itt közvetlenebbül fejtik ki hatásukat, mert:

- a politikai részvétel lehetőségei tágabbak, sokkal egyszerűbb az állampolgárok bevonása a helyi döntésekbe. Az állampolgárok jobban informáltak, közvetlenebb érintettségük okán kompetensebbek, aktívabbak. A kisebb településeken nincsenek jelen a pártok, civil szervezetek (Horváth 2016);
- a helyi hatalom, a helyi civil szervezetek sokkal közelebb működnek az állampolgárokhoz, jobban informáltak, közvetlenebbül érzékelik a helyi problémákat;

- a helyi önkormányzatok, civil szervezetek, egyházak között helyi szinten könnyebben jön létre együttműködés a társadalmi problémák megoldása érdekében, a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyabban tudják felhasználni (Kákai 2004).

A helyi szintű integrációt, a fentieken túl, segíti a szubszidiaritás elvének európai elterjedése és az uniós intézmények általi gyakorlati alkalmazása is. A helyi szintű integráció, hasonlóan a társadalmi integrációhoz, sokféle értelmezéssel bír. A legegyszerűbben úgy szokás összefoglalni, hogy *„az elv, mely szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek”* (Varga 2016). Ennek az elvnek megfelelően, a társadalmi integrációt elősegítő mechanizmusok a helyi szinten célzottabban, hatékonyabban működhetnek.

A helyi szintű integrációt ugyanakkor több tényező is hátráltatja (Pálné 2013), melyek közül az alábbiakat emelem ki, mert ezek érdemben hatnak a helyi politika működésére is:

- az önkormányzati kompetenciák csökkenése: az önkormányzatok hatáskörei szűkültek , számos intézmény fenntartása központi szintre került (oktatás, egészségügy), így komplex programok kidolgozására nincs, vagy csak korlátozott a lehetőség;
- emellett az önkormányzatok rendelkezésére álló források is folyamatosan csökkennek;
- a helyi vezetés, a helyi elit kontraszelekciója és belterjessége is hátráltatja a helyi szintű integrációt.

A helyi kormányzás sokszereplős modelljének meghonosodását több összehasonlító kutatás is vizsgálta: országonként elemezték, mennyiben valósult meg az állampolgárok, a civilek, a magánszféra bevonása (például: Denters–Rose 2005, Pierre 2005, Stoker 2008, Hamilton 2013). Jelen tanulmány Magyarországon a lakossági részvétel, a civil szervezetek és a vállalkozói csoportok helyi szintű politikai döntéshozatali folyamatokba történő bevonását abból a szempontból is elemzi, hogy mennyiben érvényesülnek a helyi szint előnyei. A részvételi lehetőségek mellett bemutatja azok korlátait is, különös tekintettel arra, hogy a helyi politikai elit mennyire nyitott további szereplők integrálására. Ahogy a korábbiakban tárgyalt pluralista tradíció,[3] az azt kritizáló elitista tradíció, valamint a *governance* paradigma kritikusai is az helyi integráció legfontosabb gátjaként az elit zártságára mutattak rá.

3 Az elitista-puralista vitát részletesen összefoglalta Jenei György (2008).

Állampolgári részvétel

A társadalmi integráció egyik dimenziója a politikai részvétel, amelyet erősen befolyásolnak a társadalmi csoportok rendelkezésére álló erőforrások (mainstream felfogás), illetve különböző csoportmechanizmusok (félelem, lojalitás stb.) (Gerő–Szabó 2019). A helyi politikai részvételben az előbbi kevésbé, az utóbbi erőteljesebben érvényesül. A politikai részvétel „költségei" között az informálódás, a ráfordított idő, energia szerepel, melyek a helyi szinten alacsonyabbak, mint a nemzeti politikában történő részvétel esetén.

Az utóbbi évek kvalitatív kutatásai kimutatták, hogy a kisvárosokban egyre inkább megerősödött egy olyan társadalmi réteg, melynek tagjai magasan képzettek, jó anyagi helyzetben vannak, és aktív szerepet vállalnak a helyi integrációban (Kultúra és Közösség 2020).

A politikai részvétel három formáját különíti el Gerő és Szabó tanulmánya (2019): a hagyományos politikai részvételt (tagság pártban, szervezetben, választási részvétel), a direkt demokratikus (tiltakozások, petíciók), valamint az új típusú részvételt (online aktivitások).

E formák helyi variációjának a költségei alacsonyabbak, vagy azonosak az állampolgárok számára. Ugyanakkor, az elköteleződés sokkal láthatóbb, a részvétel, az aktivitás nem marad rejtve a helyi közösség tagjai előtt, így annak felvállalása nagyobb elköteleződést (hasznot és költséget) jelent. A helyi szint jellegzetessége az is, hogy a közvetlen kapcsolat miatt a csoportmechanizmusok hatása erőteljesebben érvényesül.

A politikai integrációt az állampolgári részvétel két dimenziója alapján, mennyiségi és minőségi mutatókkal vizsgálom. A részvétel mennyiségét a következő kérdésekkel: hányszor, hányan vesznek részt tüntetéseken, lakossági fórumokon, írnak alá petíciót, milyen gyakoriak ezek az események. Ennek kapcsán a további kérdések: kik ezeknek a szervezői, melyek az alacsony vagy magas részvétel okai. Amellett érvelek, hogy a részvétel e dimenziója összefügg az állampolgári elégedettséggel, a helyi politikai kultúrával és az állampolgárok önkormányzatokba vetett bizalmával is (Kákai 2013). Azt feltételezem, hogy a társadalmilag integrált csoportok esetében a részvételi arány, a szubjektív kompetencia magas, míg a társadalom alsóbb szegmenseiben továbbra is az apátia a jellemző (Kovách et al. 2017). A részvétel minőségét vizsgálva arra keresem a választ, hogy milyen hatékonysággal vesznek részt az állampolgárok a helyi politikában, azaz mekkora a befolyásuk a helyi politika alakulására. A helyi politika kommunitás alapú modellje szerint (Horváth 1996) minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy az egyes állampolgár érdemben befolyásolni tudja a döntéseket. Nem állítható

egyértelműen ugyanakkor, hogy egyértelmű megfelelés van a településméret és az állampolgárok érdekérvényesítő képessége között: a nagyobb településen már jelen vannak a pártok, a társadalmi szervezetek, melyek jórészt ellátják az érdekérvényesítés funkcióját, ám itt is előfordul (az országosnál tapasztaltnál jóval gyakrabban), hogy egy-egy karizmatikus, elszánt személyiség befolyáshoz jut (Tamás 2014). A kisebb településen pedig elképzelhető, hogy éppen a közvetlen környezet nyomása tartja vissza az állampolgárt érdekei érvényesítésétől (a falusi önkormányzatok demokrácia-deficitjéről bővebben: Bódi 2005). Az aprófalvak, kistelepülések túlnyomó része nem volt képes kitermelni azt a társadalmilag erős, aktív, civil réteget, mely az állampolgári kezdeményezések élére állna, az itt élő emberek önérdek-érvényesítési képessége alacsony, jórészt kiszolgáltatottak a helyi vezetőknek (Kovács–Váradi 2013). Az állampolgárok részvételét kétféleképpen közelíti meg a helyi politikával foglalkozó szakirodalom (Lowndes 1995). Az egyik irányzat az állampolgárokra fogyasztóként tekint; mint az önkormányzat által termelt javak és szolgáltatások igénybe vevőire. Képviselői úgy vélik, hogy az állampolgárokat a részvételben elsősorban egyéni érdekeik és céljaik motiválják. A másik megközelítés szerint az állampolgár, mint „egy közösség tagja” *(community member),* elsősorban a közös célok érdekében lép fel, valamilyen csoportérdeket képvisel és jelenít meg. A két megközelítés csak látszólag mond ellent egymásnak: a helyi népszavazások vizsgálata például kimutatta, hogy a településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügyek esetén inkább a közösségi, míg a környezet számára potenciálisan káros beruházások során inkább az egyéni motivációk érvényesültek erősebben (Tóth 2012).

Kérdésként merül fel, hogy találkozik-e az állampolgárok részvételi igénye az önkormányzat befogadókészségével. Zárt és a szélesebb társadalmi csoportok felé nyitott önkormányzatok egyaránt léteznek; a helyi gazdaságfejlesztésben játszott szerepük alapján a szakirodalom elkülöníti a reprezentatív kormányzat és a participatív kormányzás típusait (Cawley 2016). A participatív kormányzásra nyitott önkormányzatok szívesen fogadják az állampolgári kezdeményezéseket: gyakran tartanak lakossági fórumot, rendszeresen készítenek visszajelző véleménykutatásokat. A reprezentatív kormányzást előnyben részesítő önkormányzatok a törvény adta kötelezően előírt kereteken túl inkább az állampolgári részvétel kiszorítására, minimalizálására törekszenek, előnyben részesítve a képviseleti demokrácia intézményeit. Ezek természetesen ideáltípusok, a gyakorlatban a legtöbbször a két végpont közötti átmenetekkel találkozhatunk. Az Európa-szerte tapasztalható tendenciák azonban azt mutatják, hogy egyre inkább a participatív, nyitott önkormányzati modell terjed el (Abels 2012). Érdekes kérdés, hogy az önkormányzat hozzáállása az állampolgári részvételhez befolyással van-e annak mértékére:

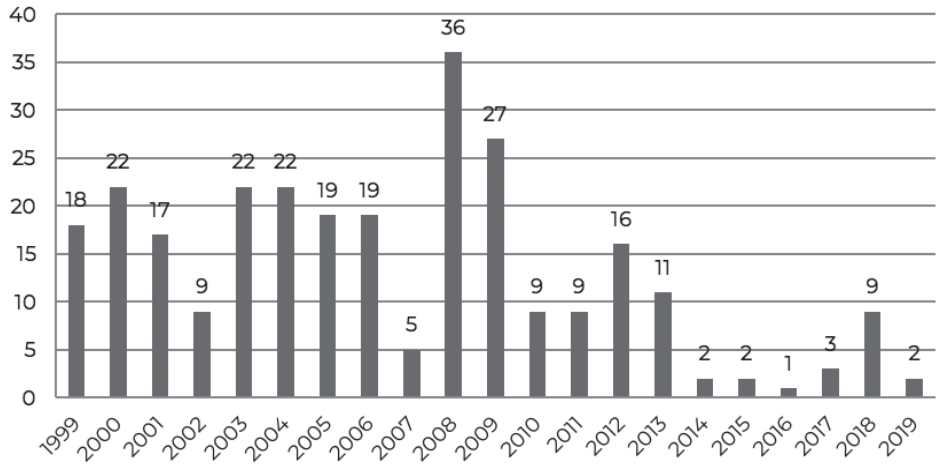
csökkenti-e vagy éppen növeli azt, netán nincs is rá befolyással? A helyi népszavazásokra vonatkozó kutatások (Nagy–Tamás 2004, Tóth 2012) azt mutatták, hogy az állampolgárok inkább csak eszközök a helyi politikában, semmint annak önálló szereplői. Bár helyi szinten a részvételi lehetőségek széles tárháza áll rendelkezésre, az állampolgárok a legtöbbször nem képesek élni ezekkel (Kákai 2004), vagy ha igen, a legtöbb esetben elzárkózó önkormányzatokkal találkoznak (Tóth 2012).

A politikai részvétel legegyszerűbb, ám csak időközönként előkerülő formája a *választási részvétel*. Ha a politikai integráltság fokát a legegyszerűbben akarjuk mérni, elég egy pillantást vetnünk a helyi képviselők és polgármesterek választásának részvételi arányaira. Magyarországon a helyi önkormányzati választásokon a részvételi arány átlagosan 41%, a legalacsonyabb 1990-ben a második fordulóban volt (25,09%), míg a legmagasabb 2019-ben (48,58%). Vagyis a helyi választásokon a lakosok kevesebb mint fele vett részt – ami bár megfelel az európai trendeknek, mégis a politikai integráltság alacsony fokát jelzi. Korábbi kutatások megerősítik, hogy összefüggés van a választásokon való részvétel és bizonyos szociodemográfiai jellemzők között: jellemzően a képzett, jó anyagi helyzetben lévő társadalmi csoportok körében tapasztalhatóak a legmagasabb részvételi arányok, míg az alacsony képzettségű, hátrányos helyzetű csoportokéban a legalacsonyabbak (Kákai 2004).

A *helyi népszavazás* a képviseleti demokrácia kiegészítőjeként, annak korrekciós mechanizmusaként működik a helyi politika színpadán. Lehetőséget nyújt a lakosságnak arra, hogy a tőlük eltávolodó képviselők döntéseit felülbírálják, megváltoztassák; ilyen szempontból fellebbviteli fórumot jelent. A helyi népszavazás jóval nagyobb aktivitást kíván meg az állampolgároktól, mint a választási részvétel, hiszen magáért a kiírásért is mobilizálni kell a lakosokat: településenként eltérő mennyiségű aláírást kell összegyűjteni hozzá. A helyi önkormányzatok a szükséges aláírások számát 10% és 25% között határozhatják meg statútumaikban, és a gyakorlatban az figyelhető meg, hogy inkább a felső határhoz közelítenek (Nagy–Tamás 2004). A helyi népszavazást ugyanakkor a képviselőtestület is kiírhatja, de jellemzően az a tapasztalat, hogy nagyobb részüket a lakosság kezdeményezi.

Talán még nagyobb jelentőségre tenne szert a döntéshozatal e formája, ha az érvényességi küszöböt enyhítenék a törvényhozók. Ugyanis az országos és az önkormányzati választásról szóló törvény sem követeli meg az 50%-os részvételi arányt, míg a helyi népszavazás érvényességéhez erre szükség van. Ugyanakkor kérdés, hogy a részvétel érvényességének korlátja valóban gátolja-e, hogy helyi szinten több döntést hozzanak a közvetlen demokrácia ezen eszközével. A lakosság, az általa fontosnak tartott kérdésekben, nemcsak 50%-ban, hanem 80–90%-os arányban is mobilizálható (Nagy–Tamás 2004).

1. ábra.
Helyi népszavazási kitűzések száma évenként



Valasztas.hu adatai alapján saját szerkesztés.

A trendeket vizsgálva a rendszerváltás óta, az egy évben megtartott helyi népszavazások száma csökken (1. számú ábra). A csökkenés okát nem vizsgálta szisztematikus kutatás: nem tudjuk, hogy a kezdeményezések száma is csökkent-e, vagy csak a kiírásoké. Lehetséges, hogy vannak kezdeményezések, de nem sikeres a mobilizáció, és az is, hogy annak ellenére nem kerül sor a helyi népszavazás kiírására, hogy a kellő számú aláírás összegyűlt. A területszervezési kérdések esetében valószínűleg hozzájárult a kezdeményezések számának csökkenéséhez, hogy 2013-tól jelentősen szigorították[4] az új település alakításának feltételeit, s lehetővé tették, hogy az erről szóló népszavazáson az elhagyni kívánt településrész lakói is részt vegyenek.

Az erősebben integrálódott csoportok részvételének másik formája az *aktív befolyásoló tevékenység,* ami elsősorban a települési önkormányzat döntéseire irányul. A döntések befolyásolására többféle lehetőség kínálkozik: aláírásgyűjtések, demonstrációk, lakossági fórumok szervezése. Ezekről számos esettanulmány készült (például Szántó 2008, Vay 2005), amelyek a kezdeményezések széles skáláját mutatják be.

- nagyon gyakoriak a beruházási tervek elleni tiltakozások: parkoló építése, elkerülő út építése, valamilyen önkormányzati tulajdonú ingatlan eladása, átalakítása, és arra is találunk példát, amikor a tiltakozások hatástalansága miatt a konfliktus tovább éleződik, s helyi népszavazásra kerül sor (Tóth 2012);

4 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 98–99. §.

- a természeti környezet megóvása, az egészséges és élhető környezet fennmaradása érdekében szervezett tiltakozások között számos nagyobb nyilvánosságot kapott ügyet is találhatunk: ilyen a Zengő-radar ügye, vagy a Bulinegyedben történt tiltakozás (és népszavazási kezdeményezés), de számos esetben hulladéklerakók, hulladékfeldolgozók építése ellen tiltakoznak a helyiek (Mikecz 2007, Glied 2013);
- az önkormányzat közszolgáltatás-szervezési kötelezettségét érintő kérdésekben is gyakoriak a tiltakozások: iskolabezárások, óvodabezárások, háziorvosi körzetek átszervezése ellen léptek fel, de megemlíthető az elhíresült derekegyházi eset is, ahol az elmefogyatékosok elhelyezését akadályozták meg a tiltakozók, vagy a püspökladányi, ahol a pszichiátriai betegek elhelyezése ellen végül nem volt sikeres a lakossági fellépés (Tamás 2014);
- az olyan szimbolikus ügyek, mint egy-egy települési címer, utcanév megváltoztatása is tiltakozás tárgya lehet; de számos esetben a településrész kiválása és új község alakításának kezdeményezése is egy eszköze a lakosság tiltakozásának (Nagy–Tamás 2004).

A helyi szintű politikai integráció *új fórumait* jelentik az interneten minimális költséggel elérhető fórumok, közösségi média oldalak, csoportok. Ezek segítségével lehetőség nyílik arra, hogy korábban nem aktív társadalmi csoportok is részt vehessenek a helyi ügyekkel kapcsolatos véleményformálásban, közvetlenül üzenhessenek a helyi vezetőknek. A közösségi média felületei új lehetőséget kínálnak a politikusok számára is: közvetlenül mérhetik a választók reakciót, szavazásokat indíthatnak, véleményeztethetik ötleteiket; online fogadóórát tarthatnak, válaszolhatnak a kérdésekre (részletesen erről: Bene 2019).

Az információtechnológia új lehetőségeket kínál az önkormányzatok számára is: több település él a közösségi költségvetés tervezésének lehetőségével; online és távszavazásos módszerekkel rendeznek szavazást a fejlesztési projektekről. Ennek első példája a brazil Porto Allegreből származik (Fazekas 2010), s Európa, illetve Magyarország több városa is, részben vagy egészben, de alkalmaz ilyen technikát (például Kispest önkormányzata városrészenként három projektről rendez online vagy leveles formában szavazást, és rendszeresen beszámol a döntés megvalósulásáról).[5] A közösségek bevonásával az önkormányzat fejlesztési projektjei nagyobb legitimitással, az állampolgári igényekhez jobban igazodva valósulhatnak meg. A közösségi tervezés, mint az állampolgárok bevonásának új formája Magyarországon ugyanakkor korlátozottan érvényesül: alapvetően a helyi elit dönt arról, hogy mely fejlesztéseket kívánja közösségi tervezés által meg-

5 A felhívás megtekinthető a Kispesti Önkormányzat honlapján: https://uj.kispest.hu/felhivasok/9088-kispesti-kozossegi-koltsegvetes-2020

valósítani (Kákai 2019), és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok bevonása is csak erősen korlátozottan érvényesül.

Civil szervezetek részvétele

A társadalmi integráció fontos aktorai a civil szervezetek; a fentebb már említett, aktív állampolgári csoportok részben e szervezetek tagjaiként vesznek részt a helyi politikában és ezen túl a helyi közszolgáltatások biztosításában, a hátrányos helyzetű csoportok integrációjában is aktív szerepet vállalnak.

A magyarországi civil szektor fejlődését, különösen annak történetét, leginkább a megszakítottság jellemzi (Bőhm 1999). A XIX. század polgárosodási folyamatának során Magyarországon is szép számmal jelentek meg a polgárok különböző szerveződései: egyletek, egyesületek, klubok, körök. Az I. világháború azonban gátat vetett a fejlődésnek, ahogy ezt tette a II. világháború is a '20-as, '30-as évek újjáéledő és újonnan megalakuló szervezeteivel. A kommunizmus időszakában a hatalom bedarálta, megszüntette a civil szerveződéseket, s csak a saját szatellit-szervezeteinek tette lehetővé a működést. A civil társadalom éledezése csak a gyengülő kádárizmus, a '80-as évek időszakában kezdődött el újra. Ekkoriban azonban – mivel politikai pártot nehéz, hacsak nem lehetetlen feladat volt – az állampolgárok civil szervezeti tagsága, a civil tevékenység a hatalommal való szembefordulást jelentette, egyben politikai tevékenységet. A két szféra kettévált a rendszerváltás után, így a hagyományos értelemben és mai értelmezésben vett civil szektor ekkor alakult újra. A '90-es évek elején ugrásszerűen megnőtt az alapítványok, a szakmai, érdekvédő, kulturális és egyéb területeken tevékenykedő egyesületek, egyletek, körök, klubok, társaságok, száma.

A civil társadalom fogalmát sokféleképpen határozták meg a politikaelméletben. Arató András szerint *„a civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amely létrejötte és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményétől"* (Arató 1992:55). Más megközelítés szerint a *„civil társadalom eszméje az autonóm kezdeményező személyiségen alapszik, azaz mindazon állampolgári kezdeményezések beletartoznak, amelyekben a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, védelme érdekében, és amely kezdeményezések az államtól elkülönülve, autonóm módon működnek"* (Bartal 1999:19–20). Jelen tanulmány elsősorban e két definíció alapján mutatja be a civil szervezetek integráló szerepét.

A civil társadalomból erednek mind a civil szervezetek, mind a politikai pártok, azonban a politikai pártok a politikai társadalom, a civil szervezetek a civil társadalom szervezetei. *„Alapvető különbség a két szféra politikai szerepében van. A civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze köz-*

vetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszerzésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések, és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befolyást a hatalomra" (Kákai 2005:35).

A civil szervezetek közös jellemzője, hogy általában nonprofit jellegűek, függetlenek az államtól, tagjai önkéntességén alapulnak és (szemben az ad hoc, vagy informális csoportokkal) valamiféle intézményesültséggel, szervezettel rendelkeznek.

A civilek és önkormányzatok kapcsolatának szakirodalmát tanulmányozva meglehetősen ambivalens kép rajzolódik ki előttünk: noha a kutatók a kapcsolódási pontok sokaságáról, a civil érdekérvényesítés eszközeinek sokféleségéről számolnak be, az eredmények végkicsengése mégis az, hogy a civilek befolyása a helyi politikai döntésekre meglehetősen csekély (Kákai 2017). Az önkormányzatok oldaláról nézve is ellentmondásos a viszony: az önkormányzatok egy része a civil szférát partnernek tekinti, kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de tárgyal, egyeztet velük, együttműködési megállapodásokat kötnek egymással. Más részük azonban megkísérli létrehozni „saját" civil szektorát, elsősorban közalapítványokon keresztül (Kulcsár–Domokos 1998). Kákai László (2018) kimutatta, hogy a közszolgáltatások biztosítása során az önkormányzatok elsősorban azokat a civil szervezeteket igyekeznek bevonni, melyeket ők maguk hoztak létre.

A KSH kutatása (Kulcsár–Domokos 1998) három mutató alapján vizsgálta az önkormányzat és a nonprofit szektor kapcsolatát: 1) az önkormányzat részt vesz-e a szektorban (saját alapítvány, szövetségi részvétel); 2) kötött-e szerződést nonprofit szervezettel; 3) nyújtott-e NGO-k részére támogatást. Kákai (2005) a Szervezeti és Működési Szabályzatok, valamint kérdőívek segítségével vizsgálta a civilek bevonási formáit.

Sebestyén László (2012) a nonprofit szervezetek és az önkormányzatok együttműködése alapján négy együttműködési típust különített el az önkormányzatok viselkedése alapján: a periferikus, a participatív, a patrónus és a partnerségi típusokat, melyeket a civilek politikai részvételének és támogatottságuk mértékének vizsgálatával írt le.

Az alábbiakban két dimenzió alapján összegzem a civilek helyi döntéshozatali folyamatokba történő integrációját: az egyik, hogy hogyan, milyen formában igyekeznek a civilek befolyásolni a döntéseket, a másik, hogy miként van lehetőségük közvetlenül is részt venni a döntéshozatali folyamatokban. A döntések befolyásolásához az érdekérvényesítés hagyományos csatornái nyitva állnak a civilek előtt: az informális lobbizás, érdekkijárás, a tiltakozás különböző formái (tüntetés, petíció, éhségsztrájk stb.), a lakossági fórumon, közmeghallgatáson való részvétel.

Ez utóbbi meglehetősen hétköznapi, hiszen évente egyszer kötelező is a helyi

önkormányzatoknak közmeghallgatást tartani. Ugyanakkor, a kutatások, a sajtó olyan esetekről is beszámolnak, amikor ezek időpontját, helyszínét oly módon tűzik ki, hogy az kedvezőtlen legyen a lakosság számára és alacsony legyen a részvételük (például Pakson az atomerőmű bővítésével kapcsolatos közmeghallgatást közvetlenül karácsony előtti időpontra tűzték ki; volt, ahol a helyszín csak jelentős lépcsőzéssel volt megközelíthető, ezért több idős nem tudott részt venni rajta).

A helyi politikai viszonyok lehetőséget adnak a személyes érdekérvényesítés, érdekkijárás más módozataira is. Mivel a helyi politika kisebb léptékű, mint az országos, több a személyes kontaktus, a helyi civil szervezetek és a politikai elit tagjai között gyakoriak a személyes, családi, rokoni, baráti kapcsolatok. Jellemző az is, hogy a prominens helyi politikusokat felkérik a civil szervezetekben való tisztség viselésére (kuratóriumi, tanácsadó testületi tagság stb.) (Bocz 2004).

Az önkormányzatok egy része lehetőséget biztosít a jelentősebb civil szervezetek számára a döntési javaslatok, különösen a képviselőtestület munkatervének előzetes véleményezésére oly módon, hogy azokat előzőleg elküldik a civil szervezeteknek is. Arra is van példa, hogy a civilek – tanácskozási joggal – részt vehetnek a képviselőtestület ülésein: állandó meghívottként, esetleg csak az őket érintő napirend tárgyalásakor (Kákai 2004). Van, ahol a bejegyzett szervezeteket, másutt az önkormányzattal együttműködési megállapodást kötött szervezeteket, van, ahol azokat hívják meg, amelyek az önkormányzati választáson jelöltet állítottak (Tamás 2014). A politikai döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás legegyértelműbb formája, amikor a civilek a képviselői mandátum megszerzésével teljes jogú önkormányzati képviselőként lényegében „maguk hozzák" a döntéseket. Viszonylag ritka, hogy egy településen többséget szerezzen egy civil szervezet, de egyáltalán nem példa nélküli: Soroksáron, Gödöllőn több cikluson keresztül civilek birtokolták a testületi helyek többségét, és a polgármesteri tisztséget is. Alaposabban górcső alá véve a választáson induló szervezeteket, több esetben arra derült fény, hogy számos párt próbált civil köntösbe bújva indulni a választásokon, illetve nem ritka a csak a kompenzációs lista előnyeinek kiaknázására létrejött, úgynevezett „választási" szervezet (Tamás 2014).

Ezek a szervezetek a választási szerepléssel, kilépve a „hagyományos civil" szerepkörből, nem a hatalom befolyásolására, hanem annak megszerzésére törekszenek. A képviselőtestületbe, ritkábban a polgármesteri székbe „bejutott" civil szervezetek biztosan rendelkeznek valamiféle befolyással a helyi hatalomra, hiszen annak szereplőivé válnak. Ez a hatalom rájuk is visszahat, s kérdés, hogy „civil" szervezeteknek tekinthetők-e még egyáltalán. Ez a kérdésfeltevés azon a hagyományos megközelítésen alapul, miszerint a civil társadalom lényegi meghatározója, hogy nem „állami". A civilek azon csoportjai, melyek más, a politikától

független tevékenységi területtel nem rendelkeznek, akiknek kizárólagos célja a helyi politikában való részvétel, nem annyira civileknek, mint inkább sajátos „helyi pártoknak" tekinthetők (Ignits 2006). Az önkormányzati választásokon induló civil szervezetek egy része el tudja érni, hogy képviselve legyen valamilyen formában a helyi önkormányzatokban. (A civilek választási szereplésének elemzéséről részletesebben: Tamás 2014.) Mint azt a későbbiekben látni fogjuk, ez leginkább a 10 ezer főnél több lakosú településeken igaz a kompenzációs listának köszönhetően; nem véletlen, hogy ezen a településkategórián indultak a legnagyobb számban civilek. A 2010-es választások után bekövetkezett változások a választási törvényben azonban hosszú távon csökkentették a civilek lehetőségeit, mivel csökkent a kompenzációs listán elnyerhető mandátumok száma. (Ennek megyei választásokon tapasztalt hatásáról lásd: Várnagy–Dobos 2011.) A sikeresség fontos mérőfoka azonban az is, hogy eredményüket egyedül vagy szövetségben érték-e el, hiszen utóbbi esetben a képviselő nem kizárólag az adott szervezet érdekeit képviseli majd, jóval több kompromisszumot kell megkötnie nemcsak a képviselőtestületben, hanem a szövetségessel is. A szervezetek túlnyomó része 1–2 képviselőt képes bejuttatni a testületbe, de találunk olyan példákat is, ahol nemcsak a polgármestert adja tartósan egy-egy helyi civil szervezet, hanem ők birtokolják a képviselőtestületi helyek többségét is (például Gödöllői Lokálpatrióta Klub, Soroksári Civil Szervezetek).

A képviselői helyek megszerzése mellett a döntéshozatali folyamatokban történő részvétel másik formája, amikor a bizottságokon keresztül kapcsolódik be a szervezet a döntéshozatali folyamatba: úgynevezett „külsős" bizottsági tagként jelennek meg a helyi civil szervezetek vezetői, szakemberei. Ekkor elsősorban a döntések előkészítésében, a döntési alternatívák kidolgozásában jutnak szerephez.

További lehetőség, hogy több településen is kezdeményezhetik a helyi társadalmi szervezetek helyi önkormányzati rendelet megalkotását (Kákai 2004), míg a helyi népszavazás kezdeményezése a közvetlen döntéshozatal lehetőségét hordozza magában. Túl azon, hogy aláírásgyűjtésre minden civil szervezetnek lehetősége van, néhány település, a községek mintegy 20%-a, biztosítja a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetőségét a településen működő civil szervezetek számára (Kákai 2004: 206).

Mindezt érdemes kiegészíteni azzal, hogy miként vélekednek erről maguk az intézményes hatalom képviselői, mekkora befolyást tulajdonítanak a civil szervezeteknek, szerintük milyen súllyal jelenik meg véleményük a meghozott döntésekben. Korábbi kutatások (Kákai 2004, Tamás 2014) szerint mind a képviselőtestületi, mind a bizottsági munka során csekély jelentőséget tulajdonítanak az

érdekvédelmi, civil szervezeteknek. A civil szervezetek képviselői szerint, a meghozott döntésekben az ő véleményük tükröződik a legkevésbé a helyi politika szereplői közül.

Annak ellenére, hogy a civileknek több, fentebb felsorolt eszköze van a döntések befolyásolására, elmondható, hogy a civilek nem, vagy csak nagyon nehezen tudják érvényesíteni érdekeiket a helyi politikában. Valószínűleg ez a fő motivációs erő, ami arra indítja őket, hogy kísérletet tegyenek a politikai hatalom közvetlen megszerzésére, így érve el a jobb alkupozíciót, és a számukra kedvező döntések meghozatalát.

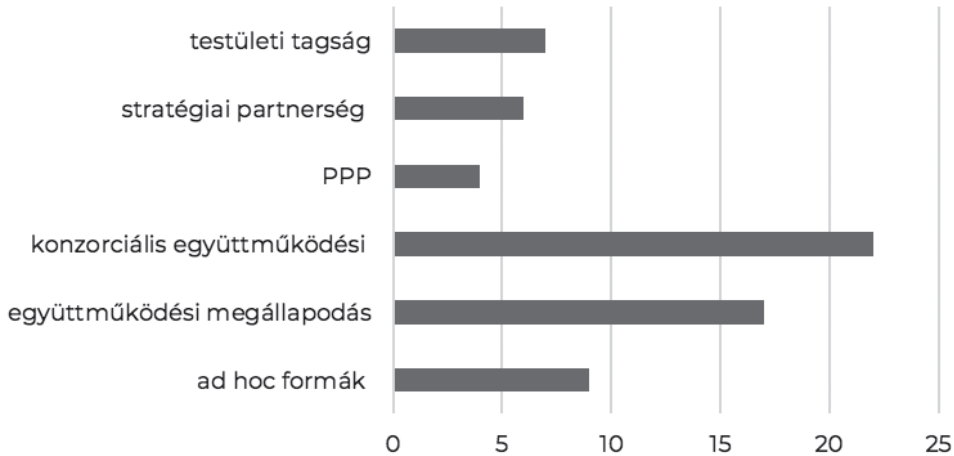
Vállalkozói csoportok

Az elmúlt években az önkormányzatok és a vállalkozók kapcsolatára a sokféleség volt jellemző: az együttműködés teljes hiányától az állandó stratégiai partnerségig sokféle példát találhatunk hazánk kis- és nagytelepülésein egyaránt. A továbbiakban röviden áttekintem, hogy milyen együttműködési formák léteznek jelenleg az önkormányzatok és a vállalkozók között.

E munkának nem célja, hogy áttekintse azokat a társadalom- és gazdaságtudományi munkákat, melyek részletesen bemutatják a helyi gazdasági szféra működését, hanem az integráció szempontjából mutatja be a helyi gazdaság képviselőinek, a vállalkozóknak a bekapcsolódási lehetőségeit, valamint azokat az együttműködési formákat, melyek jellemzőek a településeken. Elsősorban a vállalkozásokra koncentrálok, de meg kell említeni, hogy a mezőgazdaság területén létrejövő szövetkezetek is hasonló szerepet játszhatnak, ezekről bővebben ír például Kovách és Megyesi (2012). Nem vizsgálom – bár az önkormányzatok számos ilyennek részesei – a központi kormányzat által konstruált ágazati strukturális fejlesztéseket, sem a nemzetközi, határokon átnyúló, úgynevezett makrosztintű együttműködéseket (ezeket részletesen mutatta be legutóbb Kákai 2019). Kákai a megyei (mezoszintű) együttműködések (a helyi gazdasági és oktatási szereplők, az államigazgatás területileg illetékes aktorai a helyi projektosztály együttműködései) mellett a mikroszintű (települési szintű) együttműködéseket azonosította. A továbbiakban a mikroszintet vizsgálom elsősorban abból a szempontból, hogy hogyan integrálódnak a helyi gazdaság képviselői a helyi döntéshozatali folyamatokba, illetve, hogy milyen együttműködési formák alakultak ki.

Az önkormányzatok és a helyi vállalkozók kapcsolatát 38, 5 ezer és 25 ezer közötti lakosú település honlapjának adatai alapján végeztem kutatást abból a szempontból, hogy említették-e a helyi vállalkozókkal kapcsolatos együttműködést, esetleg azt részletesebben bemutatták-e; tágabb perspektívában: hogy a *governance* felfogásnak megfelelően, a megnövekedett igényeket a települések

2. ábra.
Az önkormányzatok és vállalkozók együttműködési formái, említések, 2020



A gyorselemezés 38, 5 ezer és 25 ezer közötti lakosságszámú település honlapjának adatait elemezte; az ábra az egyes együttműködési formák említésének számát mutatja.

a vállalkozókkal történő együttműködésben igyekeznek-e megvalósítani (Cawley 2016). Az esetek kiválasztásakor megyénként két település honlapját elemeztem a következő kérdések alapján: 1. említik-e a vállalkozókkal történő együttműködés valamely formáját; 2. megjelennek-e vállalkozói szervezetek az önkormányzat testületeiben, illetve az önkormányzattal együttműködő szervezetek között; 3. milyen motivációkat említenek az együttműködés bemutatása során. Az adatgyűjtés 2019 novembere és 2020 áprilisa között történt (2. számú ábra).

Kiegészítő forrásként felhasználtam a 2014–2019 közötti időszakban a vizsgált települések egy részének vezetőivel általam készített interjúk azon részeit, melyek a helyi gazdaság fejlesztésére és a helyi vállalkozókkal való viszony javítására vonatkoztak.

A számos nyílt vagy rejtett cél közül, amelyek a vállalkozók és az önkormányzatok együttműködését motiválhatják, hármat említek.

Közös cél lehet a fejlesztési források megszerzése. Napjainkban mind a települési önkormányzatoknak, mind a helyi gazdaság szereplőinek kulcsfontosságú a központi, és még inkább az európai uniós, fejlesztési források megszerzése. Az e területen megvalósuló együttműködés többféle lehet: benyújthatnak például közösen pályázatot, így a vállalkozói tőke bevonása segítséget jelenthet az önkormányzat számára a nélkülözhetetlen önerő megteremtéséhez. Sikeres pályázat esetén a későbbi közös fellépés a fejlesztési források allokálásában, a végrehajtásban. Számos településen sem az önkormányzat, sem a vállalkozói szféra a má-

sikkal való együttműködés nélkül nem felelne meg önállóan a pályázatok által szabott feltételeknek (különösen, ami az önerőt illeti) – azaz: az együttműködést sajátos kényszer is motiválja.

Közös célkitűzés lehet a településfejlesztés is: a kedvező környezet megteremtése nem csak az önkormányzat számára előnyös, de a vállalkozók számára is (például a nagy vásárlóerejű lakosság beáramlása).

Nem annyira tudatos célként, mint inkább járulékos haszonként, a folyamatos együttműködés biztonságosabb környezetet teremt, ezáltal mindkét fél számára növeli a kiszámíthatóságot. Az együttműködés fontos segítség lehet a válságmenedzselésben is: mindkét szereplő számára megkönnyíti a krízishelyzetek kezelését. Lényegesen könnyebben kezelhetők például egy kórházbezárás munkaerőpiaci következményei, helyi gazdaságra gyakorolt negatív hatásai azokon a településeken, ahol korábban már létezett valamiféle együttműködési forma az önkormányzat és a vállalkozók között.

Az önkormányzat célja, hogy a település gazdasági működőképessége fennmaradjon (ne költözzön el, ne szűnjön meg az adott vállalkozás). Az együttműködéssel a település infrastrukturális – esetleg az itt működő egyesületeken keresztül anyagi – támogatáshoz jusson (útépítés, közművek, sportklubok, alapítványok stb.), valamint cél lehet a politikai elit anyagi és politikai támogatásának megszerzése, például választási kampány során, kedvezmények biztosítása. A helyi önkormányzatok folyamatos forráshiánya, a központi költségvetési támogatásoknak való kiszolgáltatottsága indokolja, hogy minél erősebb helyi gazdaságot igyekezzenek kiépíteni. Ugyanakkor, a helyi vállalkozóknak történő kiszolgáltatottság is létrejöhet, különösen, ha egy-egy nagyobb vállalat van jelen a településen (Barkóczi 2018).

A gazdasági szférának általában a következők az igényei a helyi politikusok tevékenységével kapcsolatban:

- a kedvező gazdasági környezet biztosítása a helyi vállalkozások számára (alacsony iparűzési adó, enyhe környezetvédelmi szabályok stb.);
- a jelentős bevételekkel kecsegtető önkormányzati beruházások megvalósításából való részesedés;
- a gazdaság változásaival, profitszempontú változtatásaival szembeni tolerancia (például létszámleépítések, új technológiák kipróbálása stb.);
- a politikai támogatás biztosítása a gazdasági szereplők lobbitevékenysége során;
- a gazdasági elit számára pozíciók biztosítása.

Korábbi kutatások azt mutatták, hogy a gyakorlatban a helyi vállalkozók elvárásai nem annyira a közvetlen, mint inkább a közvetett támogatásokra irányul-

nak: a vállalkozások működéséhez kedvező feltételek megteremtését igénylik leginkább (Tamás 2007).

Nagy az igény egyfajta „rugalmas" szemléletre az önkormányzatok részéről: a kedvező szabályozási környezet megteremtése mellett a lehető legkevesebb bürokratikus akadályt állítsák a vállalkozások indítása és működtetése elé. Ezt emelte ki például Szabó István, Abádszalók város alpolgármestere: *„Ki kell alakítani az egyablakos ügyfélfogadási rendszert az állampolgárok/vállalkozók ügyeinek intézéséhez, megkönnyítve az adminisztratív induló lépések megtételét. Ezen belül közvetlen kapcsolatot kell tartani a szakhatóságokkal, hogy a szükséges engedélyek beszerzése a lehető legkisebb átfutási idővel, a legkevesebb papírmunkával megtörténhessen. A meglévő vállalkozási kör zökkenőmentesebb kiszolgálása érdekében meg kell tenni a szükséges fejlesztési lépéseket, ki kell alakítanunk a szolgáltató önkormányzat gyakorlatát."*

Fontos a partnerségek kiépítésének igénye az önkormányzat részéről, s az a hozzáállás, hogy a politikai-ideológiai vitákon felülemelkedve pragmatikus szemlélet valósuljon meg a mindennapi működésben. Az Isaszeg polgármesterével készített személyes interjúban a község újonnan megválasztott vezetőjeként, aki a település egy sikeres vállalkozója is, a polgármester elsősorban a korábbi ideológiai-politikai viták elharapózásában látta annak okát, hogy a település lassan a pénzügyi csőd közelébe jutott. Polgármesterként első cselekedetei közé tartozott egy nagykoalíció létrehozása mind a baloldali, mind a jobboldali képviselők bevonásával (az egyik alpolgármestert az MSZP, a másikat a Fidesz adta). Célja a pragmatikus politizálás előtérbe helyezése volt, mivel véleménye szerint csak ez biztosíthatja a település sikeres működését.

Közvetlen támogatást jelent a vállalkozások hatékony működéséhez, ha az önkormányzat *intézményesített részvételi lehetőséget* biztosít számukra a helyi döntéshozatalban. Ennek legegyszerűbb módja, ha a vállalkozókat, illetve a vállalkozói szervezetek képviselőit külsős tagként meghívják az önkormányzat bizottságaiba. Az állandó bizottságok közül különösen a különböző gazdasági bizottságokban, a településfejlesztési, városgazdálkodási bizottságokban, ritkábban a környezetvédelmi, illetve a humánpolitikai (oktatási, szociális) bizottságokban lehet indokolt szereplésük. Az ad hoc bizottságok közül az egy-egy projekt megszervezésére, megvalósításának ellenőrzésére létrehozott eseti bizottságok külsős tagjai is lehetnek az érintett helyi vállalkozók. Ritkábban a gazdaságért felelős alpolgármesteri tisztséget egy-egy jelentősebb helyi vállalkozó töltheti be. Kákai (2019) együttműködési lehetőségként említi még a gazdasági kabinet, a gazdasági vagy fejlesztési tervtanács felállítását is.

A közvetlen támogatásoknál lényegesen gyakrabban előforduló formák a *közvetett támogatások:* leggyakrabban az alacsony iparűzési adó megállapításával igyekeznek a helyi gazdasági életet élénkíteni az önkormányzatok. Nem ritka az sem, hogy az újonnan induló vállalkozások számára meghatározott ideig tartó adófizetési moratóriumot állapítanak meg. A fentebb már említett ingyenes juttatással szemben a közvetett támogatások közé tartozik, amikor az önkormányzat a helyi vállalkozások számára kedvezményt biztosít földterület, helyiség, telek bérléséhez, vásárlásához. Közvetetten úgy is élénkítheti az önkormányzat a vállalkozásokat, ha azok számára kedvező működési területeket biztosít ipari parkok, vállalkozói övezetek kialakításával, üzletházak építésével. A vállalkozásfejlesztés fontos eleme lehet az is, hogy a városvezetés a helyi adóbevételeket lehetőleg minél nagyobb mértékben forgassa vissza további beruházásokba, fejlesztésekbe.

További lehetőséget jelent a hosszú távú stratégiai gazdaságfejlesztési programok, településmarketing kidolgozása, a település népszerűsítése, hiszen ezek elősegítik a települési gazdaságpolitika kiszámíthatóságát, ezzel lehetőséget adva a vállalkozóknak arra, hogy maguk is hosszú távú elképzeléseket, üzleti terveket alkossanak és valósítsanak meg.

A térségfejlesztési társulásokban, önkormányzati szövetségekben való részvétel szintén kedvez a vállalkozásoknak, hiszen kitágítja működési területüket, és megkönnyíti számukra a település határain kívülre történő terjeszkedést.

A nyugat-európai települések egyre jellemzőbb működési formája a *networking,* azaz, a településen működő civil és gazdasági szervezetek minél nagyobb mértékben történő bevonása a döntés-előkészítésbe és a végrehajtásba . Az önkormányzatok partneri kapcsolataikat egyre kevésbé fölfelé, vertikálisan építik ki, nem a központi kormánytól várják a segítséget, hanem igyekeznek horizontális kapcsolatokat kialakítani a helyi szintű szervezetekkel, köztük a vállalkozásokkal is (Cawley 2016).

A vállalkozók és az önkormányzatok együttműködésének lehetséges, a vizsgált települési honlapokon említett útjai többféleképpen csoportosíthatók. Ha azt vesszük alapul, hogy mennyire tartósak ezek az együttműködések, akkor megkülönböztethetünk állandó és ad hoc együttműködéseket. Az előbbire példa a stratégiai partnerség, a különböző együttműködési megállapodások alapján hosszú távra létrehozott összefogások; míg az utóbbi, eseti együttműködésre példa a konzorciális megállapodás, valamint az egy meghatározott ügyre és időre létrehozott, szerződés alapján működő összefogások. Másik csoportosítási szempont, hogy mennyire szabályozottak, formalizáltak ezek az együttműködések. Formális (intézményes) például a stratégiai partnerség, a konzorcium, a szerződés vagy együttműködési megállapodás. Az informális (nem intézményes) megállapodá-

sok előnye, hogy nem nyilvánosak, a képviselők rugalmasabbak, egyéni egyeztetésre is lehetőség nyílik, ám hátrányuk, hogy kevésbé kiszámíthatók, hiányoznak a garanciák és a stabilitás.

Az önkormányzatok és a vállalkozók közötti együttműködés többféle formát ölthet. A *stratégiai partnerség* hosszú távú együttműködést jelent, elsősorban a településfejlesztésben, a foglalkoztatásban, a gazdaság- és vállalkozásélénkítésben. Jellemző módon létrejöhet civil szervezetek, intézmények és az önkormányzat között, a gazdaság területén a vállalkozói szervezetek, kamarák, ipartestületek és az önkormányzatok között. Közös pályázatok benyújtása, a megszerzett források együtt történő allokálása, a közösen véghezvitt projektek jellemzik ezt a formát.

A *konzorciális együttműködési megállapodások* egy kevesebbet tárgyalt, s talán kevésbé ismert formái az együttműködéseknek. Ez is az önkormányzat, az intézmények és a vállalkozók között jön létre egy vagy több, előzetesen meghatározott célra. Alapvető különbség a stratégiai partnerséghez képest, hogy a konzorciumi tag részt vesz a pályázatban foglaltak megvalósításában, de a pályázat benyújtására a pályázónak, azaz önkormányzatnak ad megbízást. Ilyen konzorciális megállapodást kötnek az önkormányzatok cégekkel, más önkormányzatokkal a fejlesztési források megszerzése érdekében, s közösen pályáznak az operatív programok forrásaira.

A harmadik gyakori partnerségi forma az *együttműködési megállapodás,* melyet leggyakrabban a gazdasági szféra szereplői közül az önkormányzat saját cégével kötnek. Például ilyen a dunaújvárosi önkormányzat és a száz százalékban önkormányzati tulajdonú DVG Dunaújvárosi Vagyonkezelő Rt. között létrejött együttműködési megállapodás, melynek célja különböző városüzemeltetési feladatok ellátása, vagyongazdálkodás végrehajtása stb. Az önkormányzat által az ilyen városüzemeltetési feladatok ellátására létrehozott cégeknek előnye, hogy hatékonyabban láthatják el a feladatokat, mintha a bürokrácia végezné azokat. Hátrányuk lehet viszont, hogy az ily módon monopolhelyzetbe kerülő cég esetleg drágábban nyújtja a szolgáltatásokat, hiszen üzleti alapon működik, ám verseny nélkül.

A számos hosszú távú együttműködési forma mellett meg kell említeni az *ad hoc formák* leggyakoribb fajtáját, amikor két- vagy többoldalú szerződés alapján működnek együtt a vállalkozók és az önkormányzatok (ilyenek az alább részletesen tárgyalt PPP – *public–private partnership* együttműködések is). Ennek a formának gyakorlatilag ugyanaz az előnye, mint a hátránya: egy meghatározott projektre, időszakra szól, tehát nem jelent hosszú távú elkötelezettséget, egyik félnek sem kell feltétlenül az adott ügy keretein túl gondolkodni.

Érdemes néhány szót ejtenünk bővebben a *public–private partnership* (PPP) működéséről. Sok szempontból ez az újfajta együttműködési forma kiutat jelent a pénzügyi nehézségekkel küzdő önkormányzatok számára, s egyfajta „varázsszót" jelent: a lehetőség, hogy a közszolgáltatásokat a magánszféra bevonásával, piaci színvonalon, ám megfizethető áron nyújtsák az állampolgárok számára, nagy vonzerővel bír. Számos előnye mellett ugyanakkor hátrányai is lehetnek. A PPP a magán- és az állami szféra együttműködése a kockázatok megosztásával olyan közös cél érdekében, amelyet hagyományosan az állam végez. A PPP együttműködések alapján létrejött szerződések meghatározott időtartamra szólnak. Célja, hogy javuljon a feladatellátás hatékonysága és minősége, és hatékony finanszírozási és kockázatmegosztási struktúra alakuljon ki. Fontos, hogy mindez a közszféra és a fogyasztók érdekeinek egyidejű figyelembevétele mellett történjen meg. A PPP jelentősége az önkormányzatok számára elsősorban az, hogy lehetőséget biztosít a forrásbevonásra az infrastrukturális beruházások területén. Másrészt, lehetőséget biztosít a különböző, az önkormányzat által végzett szolgáltatások modernizációjára is. Magában hordozza a szociális szempontok és a hatékonyság együttes érvényesülésének lehetőségét, de hogy ez a gyakorlatban mennyire valósul meg, az elsősorban a szerződési és a szabályozási gyakorlaton múlik.

PPP konstrukciók keretében az önkormányzatok elsősorban közüzemi és közszolgáltatási feladatokat láthatnak el. Többféle PPP együttműködésről beszélhetünk: közösségi szolgáltatás, szolgáltatási szerződés, technikai támogatási szerződés, alvállalkozói szerződés, menedzsment-szerződés stb.

Az *önkormányzatok vállalkozói tevékenysége* sok vitát váltott ki. Az önkormányzat alkotmányos joga, hogy tulajdonával szabadon gazdálkodhat, vállalkozást indíthat, illetőleg abban részt vehet. A '90-es években azonban a legtöbb önkormányzat vállalkozása kudarcba fulladt, s ez hozzájárult a település pénzügyi ellehetetlenüléséhez. A „vállalkozói mítosz" több önkormányzat pénzügyi csődje után összeomlott, s számos településen a másik véglet, a gazdaság szférájától való elzárkózás felé sodorta ezeket az önkormányzatokat.

Az önkormányzatok azonban továbbra is széleskörű vállalkozói tevékenységet fejtenek ki, melyek részben különböző közszolgáltatások biztosítását célozzák, illetve az önkormányzati vagyon hasznosítását tűzik ki célul. Ez kiegészül azokkal a tevékenységekkel, melyek a közfoglalkoztatás biztosítására irányulnak. Ennek háttere, hogy az önkormányzatok a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében végzett szerepvállalásában bekövetkezett egy paradigmaváltás, mely a jóléti állam koncepciója felől az úgynevezett aktiváló állam irányába történő elmozdulást jelentette az ezredforduló táján (Csoba 2015). A változás lényege, hogy az állampolgárok elemi jólétét biztosító, szolgáltató állam helyett az aktiváló ál-

lam (és önkormányzat) csak a minimális életfeltételeket biztosítja, szolgáltatásait feltételekhez kötötten nyújtja, arra törekszik, hogy polgárait felkészítse a versenyben történő részvételre. Az aktiváló állam e minimális védelmet csak az arra jogosultságot szerzetteknek nyújtja, ezzel lényegesen nagyobb szerepet hárítva a helyi közösségekre, családokra.

E változás következtében a jóléti rendszer többi szereplőjének helyzete is átalakult (Csoba 2015). Míg korábban elsősorban a központi források újraelosztásában játszott szerepet az önkormányzat, addig az aktiváló állam létrejöttével egyre *„fontosabbá vált a lokális közösség önfenntartó képességének fejlesztése, a helyi gazdaság fejlesztése, jövedelemtermelő képességének növekedése"* (Csoba 2015:63). A közfoglalkoztatás biztosítása az önkormányzatok kötelező feladatává vált, s sikerességük egyik fokmérője lett.

Csoba kiemeli, hogy e folyamat eredményeként, akár az állampolgárok, akár a központi kormányzat felől tekintjük, nem a jóléti szolgáltatások biztosítása, az alapellátások sikeres megszervezése, hanem a közfoglalkoztatás biztosítása, a gazdasági szerepvállalás, a sikeres vállalkozás, s ezáltal a nagyobb erőforrások megszerzése jelenti az önkormányzat sikerességét.

E paradigmatikus változás hatással volt az önkormányzatok és a vállalkozók együttműködésére is: 2020-ra leginkább a konzorciális megállapodások kerültek előtérbe, mivel az EU-s források megszerzésére törekvő önkormányzatokat a pályázati kiírások követelményei szinte minden területen ebbe az irányba tolják.

Áttekintve az önkormányzatok és a vállalkozások sokoldalú kapcsolatrendszerét, egymással szembeni kölcsönös elvárásait és igényeit, látható, hogy egy sokdimenziós, számos tényező által meghatározott viszonyrendszerről van szó. Az együttműködés ugyanakkor mindkét fél számára nélkülözhetetlen, hiánya a jövőbeli fejlődés gátját jelentheti. Hazánkban egyelőre a kísérletezés fázisában vannak azok a szabályozási, kedvezményezési formák, melyek – a korrupció nélkül – hatékony eszközt jelenthetnek az önkormányzatok számára a helyi vállalkozásfejlesztésben (Bajmóczy 2011).

Összegzés

A helyi szintű kormányzás társadalmi integrációs potenciálja magas, ám szerepe mégis gyenge. E gyengeség oka elsősorban a forráshiány, de számos más tényező is hozzájárul.

Noha tapasztalható bizonyos társadalmi csoportok aktivitása, a politikai részvétel a társadalom egészét tekintve még mindig alacsonynak mondható, bizonyos társadalmi csoportok képviselete még a helyi testületekben is minimális. A szubjektív kompetencia, az abba vetett hit, hogy ráhatásunk van a döntésekre, számít a véleményünk és szükség esetén változást tudunk elérni, még mindig alacsony szinten van jelen a társadalomban, annak ellenére is, hogy a részvételi lehetőségek széles skálája elérhető a lakosság számára.

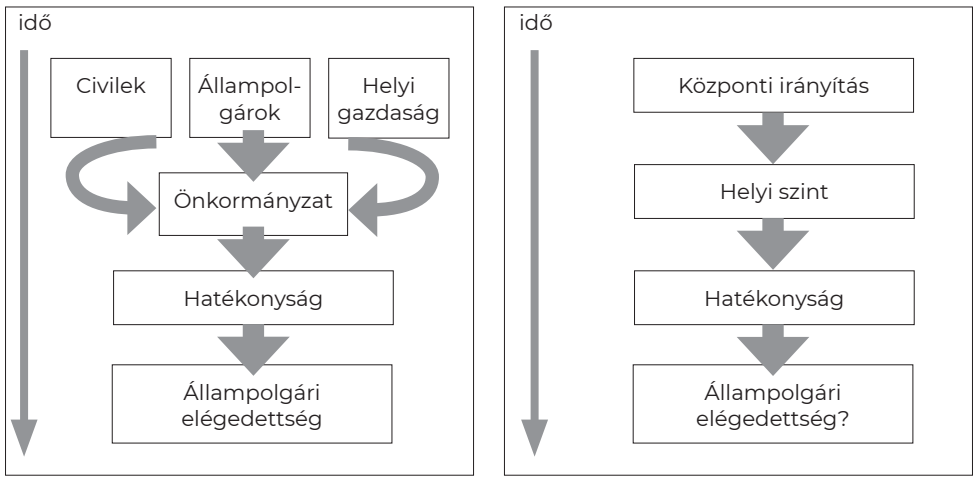
Az aktív állampolgári részvételt a döntéshozatali folyamatokban helyi elit demobilizációs stratégiája is akadályozza: bár a retorika szintjén mindenki fontosnak tartja az állampolgárok megkérdezését, a gyakorlatban a helyi népszavazások megnehezítését, a kiírások elszabotálását tapasztaljuk; fontos ügyekben kedvezőtlen időpontra és helyszínre tűzik ki a közmeghallgatást stb. A helyi integrációnak nem használ az önkormányzati szféra folyamatos gyengülése sem: egyre kevesebb ügyben, egyre csökkenő forrásokkal működnek a helyi önkormányzatok. A 2020-as Covid-19 járványhelyzetben újonnan életbe léptetett rendelkezések is e tendenciába illeszkednek: tovább csökkentették az önkormányzatok lehetőségeit.

Pedig számos nyugat-európai példa igazolja, hogy a szélesebb társadalmi csoportok bevonása segíti és hosszú távon hatékonyabbá teszi a helyi önkormányzatokat, sőt, általában véve a közigazgatást, a közszolgáltatások biztosítását, ezáltal az egész államot. A decentralizáció számos előnnyel jár (Pálné 2008 alapján):

1. Közvetlen elszámoltathatóság, átláthatóság, hatalomkoncentráció megakadályozása;
2. Ellenzéki pártok bekapcsolódásának lehetősége, ezáltal a „felelős ellenzék” megteremtése;
3. Új szereplők mozgósításának lehetősége: civil társadalom, nonprofit szektor – helyi politika pluralizálása;
4. Helyi igényekhez igazodó közszolgáltatások;
5. Helyi erőforrások hatékonyabb kihasználásának lehetősége;
6. Optimális forrásallokáció, a helyi problémák önálló kezelése;
7. Helyi identitás, közösségi kohézió erősítése.

Természetesen, a centralizációnak is számos előnye van, melyek közül leginkább a gyorsaság és a hatékonyság emelkedik ki; ráadásul, egy államon belül a

3. ábra.
Decentralizált és centralizált döntéshozatal



A szerző ábrája

két szervezési forma egymás mellett él (bővebben: Pálné 2008). A decentralizált és centralizált döntéshozatalt a 3. számú ábra szemlélteti. Magyarországon a ’90-es években decentralizált önkormányzati rendszer jött létre, mely fokozatosan gyengült, majd a 2008-as gazdasági válság utáni időszakban az Európa-szerte megfigyelhető centralizációs hullám hazánkat is elérte: a 2011-es új önkormányzati törvény erőteljes centralizációt valósított meg (Pálné 2013). Ugyanakkor, az a trend, miszerint az egyre jobb minőségű közszolgáltatások iránti növekvő igényeket, a globalizáció okozta kihívásokat nem lehet a szélesebb társadalmi csoportok bevonása nélkül megválaszolni, változatlan maradt.

A sokszereplős helyi kormányzás hívei egyetértenek abban, hogy a bevezetőben vázolt társadalmi kihívásokkal azok a helyi önkormányzatok tudnak a leginkább szembenézni és megküzdeni, melyek partnerségek kiépítésével, szélesebb társadalmi csoportok integrációjával hozzák meg a döntéseket. A helyi rezsimek kiépülése Magyarországon – annak ellenére, hogy annak előnyei láthatóak, és legalábbis a retorika szintjén kívánatos állapotként jelennek meg – még gyerekcipőben jár. Áttekintve az állampolgári részvétel formáit, a civil szervezetekkel, valamint a vállalkozókkal történő együttműködések helyzetét megállapítható, hogy léteznek ugyan kitaposott ösvények és adottak bizonyos lehetőségek, ám ezek egyre kevésbé jellemzőek (például helyi népszavazások), vagy jelentőségük csekély (például a civilek befolyása a helyi döntésekre). Az önkormányzatoknak széleskörűek a lehetőségeik a társadalom integrálására, ám az állampolgári részvétel

ehhez nem biztosított (Kákai 2004), a civil aktivitás a legtöbb esetben elzárkózó döntéshozókkal, politikai elittel találkozik (Tóth 2012). Ugyanakkor, pozitív példákkal is találkozhatunk, s bizonyos társadalmi csoportok sikeres integrációja is kimutatható (Kovách et al. 2017).

Összegezve a fentieket, e sorok szerzőjének meggyőződése, hogy az optimális helyi szintű kormányzást a közszolgáltatások biztosításának egy olyan decentralizált rendszere teremti meg, mely attól hatékony, hogy az állampolgári igényeknek leginkább megfelelően, sok szereplő bevonásával, széles konszenzussal hozzák azt létre.

Hivatkozások

Abels, M. (2012) Managing through Collaborative Networks: A Twenty-First Century Mandate for Local Government. *State and Local Government Review,* 44(1). 29S–43S https://doi.org/10.1177/0160323X12442517

Arató A. (1992) Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle,* 2. 53–80.

Bajmóczy Z. (2011) *Bevezetés a helyi vállalkozásfejlesztésbe.* Szeged: JATEPress.

Barkóczi Cs. (2018) Helyi politika az atomerőmű árnyékában. Doktori értekezés. https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/23420

Bartal A. M. (1999) *Nonprofit alapismeretek kézikönyve.* Budapest: Ligatura.

Bendor, J. – Glazer, A. – Hammond, T. (2001) Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science,* 4. 235–69 https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235

Bene M. (2019) Virális politika: Politikai kommunikáció a Facebookon. Doktori értekezés. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1058/ 2020.06.19.

Bocz J. (2004) Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket és miért választanak meg ismét a szavazópolgárok? *Századvég,* 3. 33–45.

Bódi F. (2005) A falusi önkormányzatok demokrácia-deficitjéről. *A Falu,* XX(3). 73–88.

Bőhm A. (1999) Civil szervezetek a helyi társadalomban. *Comitatus* 9, 3. 19–26.

Bőhm A. (2006) (szerk.) *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990–2002.* Budapest: MTA PTI.

Cawley, M. (2016) Relationships between local governance and local government and the role of the State: evidence from the LEADER programme in Ireland. *Norois - Environnement, aménagement, société,* 241.

Csoba J. (2015) A jóléti rendszer átalakulásának hatása a helyi önkormányzatok szerepének változására. *Metszetek,* 4. 54–68.

Csurgó B. – Szatmári A. (2014) Vidéki kultúra, helyi közösség és lokális identitás A kulturális örökség szerepe a lokális identitásépítésben és a helyi közösségfejlesztésben Hajdúdorogon és Hajdúhadházon. *Metszetek,* 3. 33–51.

Dahl, R. A. (1961) *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

Denters, S. A. H. – Rose, L. E. (2005) Comparing Local Governance. *Trends and Developments.* New York: Palgrave Macmillan.

Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory : From Networks to Hegemony.* Bristol: Policy Press.

Dupcsik Cs. – Szabari V. (2015) Elméleti bevezető az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című OTKA kutatáshoz. *Socio.hu,* 3. 44–63. https://doi.org/10.18030/socio.hu.2015.3.44

Fazekas M. (2010) *Részvételi költségvetés: a demokratikus döntéshozatal erősítésének lehetősége önkormányzatok számára.* Budapest: Védegylet Egyesület. Elérhető: http://www.vedegylet.hu/pages/rk/downloads/Fazekas_Reszveteli_ktgvetes_100807_f inal.pdf Letöltve: 2020-07-20.

Gerő M. – Szabó A. (2019) A politikai részvétel egy duális modellje felé: mobilizáció, félelem és lojalitás. Előadás. Mobilitás, integráció és egyenlőtlenségek a magyar társadalomban konferencia. 2019 november 14.

Glied V. I. (2013) Társadalmi részvétel helyi környezeti ügyekben A tiltakozás és partnerség kultúrája. Doktori értekezés. https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/16091

Hamilton, D. K. (2013) *Measuring the effectiveness of regional governing systems: A comparative study of city regions in North America.* New York: Springer.

Horváth M. T. (1996) *Pártok a helyi hatalomban.* Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Ignits Gy. (2006) Civil szervezetek az önkormányzati választásokon. *Civil Szemle,* 1(6). 97–118.

Jenei Gy. (2008) *Bevezetés a társadalompolitikába.* Budapest: Aula.

John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe.* London: Sage.

Kákai L. (2004) Politikai kultúra és lokalitás. *Századvég,* 3. 65–96.

Kákai L. (2005) *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban.* Budapest: Századvég.

Kákai L. (2013) Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság? In Csefkó F. (szerk.) *A közigazgatás és az emberek.* Pécs: Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 153–170.

Kákai L. (2017) Civil szektor átalakulása vagy súlytalansága Magyarországon In Bencsik A. – Horváth Cs. (szerk.) *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára.* Pécs: PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 335–346.

Kákai L. (2018) Visszarendeződés? Civil szervezetek a közszolgáltatásokban a közigazgatási reform után. *Civil Szemle,* 55(2). 51–71.

Kovács K. – Váradi M. (2013) *Hátrányban vidéken.* Budapest: Argumentum.

Kovách I. – Megyesi B. (2012) Az átalakuló kormányzás hatása a vidéki települések társadalmára In Kovách I. – Dupcsik Cs. – P. Tóth T. – Takács J. (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon.* Budapest: Argumentum. 167–191.

Kovách I. (2017) (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Budapest–Szeged: Belvedere Meridionale – MTA TK Szociológiai Intézet.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2017) Az integrációs modell. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Budapest, Szeged: Belvedere Meridionale – MTA TK Szociológiai Intézet. 21–49.

Kulcsár L. – Domokos T. (1998) A civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködési lehetőségei a Kárpát-medencében. Kutatási beszámoló. http://www.echosurvey.hu/_user/downloads/kutatasi_beszamolo/t-ecengo98.pdf

Kultúra és Közösség (2020) 2. szám, Városok, Közösségek, Integrációk blokk, 5–117.

Lowndes, V. (1995) Citizenship and Urban Politics. In Judge, D. – Stoker, J. – Wolman, H. (szerk.) *Theories in Urban Politics.* London: Sage. 160–180.

Mellors, C. – Pijnenburg, B. (1989) *Political Parties and Coalitions in European Local Government.* London – New York: Routledge.

Mikecz D. (2007) Zengő-konfliktus a napisajtóban. *Médiakutató,* 2007 nyár. https://mediakutato.hu/cikk/2007_02_nyar/03_zengo_konfliktus

Nagy Cs. – Tamás V. (2004) Helyi népszavazások Magyarországon. *Politikatudományi Szemle,* 3. 197–222.

Olt G. (2016) A társadalmi integráció térbeli kérdései a városokban. *Socio.hu,* 1. 1–19. https://doi.org/10.18030/socio.hu.2016.1.52

Pálné K. I. (2008) *A helyi kormányzás Magyarországon.* Pécs: Dialóg-Campus.

Pálné K. I. (2013) Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle,* 22(4). 7–34.

Pierre, J. (2005) Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review,* 40(4). 446–462. https://doi.org/10.1177/1078087404273442

Sebestyén I. (2012) Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata. *KSH Műhelytanulmányok, 7.*

Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal,* 50(155). 17–28.

Stoker, G. (2006a) Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October.

Stoker, G. (2006b) Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration,* 36(1). 41–57. https://doi.org/10.1177%2F0275074005282583

Stoker, G. (2008) Comparative Local Governance. In Sarah A. Binder – R. A. W. Rhodes – Bert A. R. (szerk.) *The Oxford Handbook of Political Institutions.* Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0025

Stoker, G. – Mossberger, K. (2001) The Evolution of Regime Theory. *Urban Affairs Review,* 36(6). July. https://doi.org/10.1177/10780870122185109

Stone, C. (1989) *Regime politics. Governing Atlanta, 1946–1988.* Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Szántó Z. (2008) A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. *Társadalomkutatás,* 26(3). 371–388. https://doi.org/10.1556/Tarskut.26.2008.3.6

Tamás V. (2004) A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon. In Bőhm A. (szerk.) *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990–2002.* Budapest: MTA PTI. 146–175.

Tamás V. (2007) Vállalkozóbarát önkormányzat vagy önkormányzatbarát vállalkozó? A helyi önkormányzatok és vállalkozók együttműködésének útjai. *A Falu,* 1. 39–41.

Tamás V. (2014) *Politikai élet a helyi önkormányzatokban.* Budapest: MTA TK.

Tóth A. (2012) Igen vagy nem? A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999–2011). *Politikatudományi Szemle,* 3. 82–116.

Várnagy R. – Dobos G. (2011) Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. *Pro Publico Bono,* 1. 130–146.

Varga O. (2016) *A szubszidiaritás elve XIII. Leo pápától Maastrichtig.* https://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiaritas-elve/ július 11.

Vay M. (szerk.) (2005) *Zengő. Ökológia, politika és társadalmi mozgalmak a Zengő konfliktusban.* Budapest: Védegylet.

A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció

Gerő Márton
Kerényi Szabina

Bevezető

A civil társadalommal foglalkozó nemzetközi és magyar szakirodalom is egyre többet foglalkozik a civil szervezetek szűkülő lehetőségeivel (Carothers 2016). A különböző, a civil szervezetek forrásszerzését nehezítő szabályozások, a terrorizmusellenes szabályozások, a civil szervezetekkel szembeni kampányok már a magyar közélet részévé váltak (Gerő et al. 2020, Kopper et al. 2017, Majtényi et al. 2019). A legtöbb tanulmány a jelenségeket azonosítja és leírja vagy esetleg a különböző szereplők stratégiáival foglalkozik (Kuti 2016, Nagy 2016, Sebestény 2016). Ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy ezeknek a folyamatoknak a civil társadalom integrációs szerepére gyakorolt hatását vizsgáljuk. A magyarországi viszonyok ilyen szempontú elemzése arra világíthat rá, hogy a civil társadalom társadalmi integrációban játszott szerepe hogyan függ össze a politikai keretfeltételekkel és azok változásaival. Amellett érvelünk, hogy a társadalmi integráció megértéséhez elengedhetetlen a civil társadalom működésének vizsgálata az adott politikai kontextus keretein belül.

A civil társadalom rendszerint a társadalmi egyenlőtlenségek és a demokratikus intézmények felszámolása (elbontása) elleni harc védőbástyájaként jelenik meg mind a közéleti, mind az akadémiai diskurzusokban (Cizewska-Martynska 2015, della Porta–Felicetti 2019, Edwards 2009, Lipschutz 1992). A közép- és kelet-európai posztautoriter rendszerek, új, kiépülő demokráciák azzal keltették fel a civil társadalom kutatóinak figyelmét, hogy egyfajta kísérleti terepet nyújthattak az új demokratikus rendszerek felépítéséhez, amelyben a civil társadalom kulcsszerepet kapott (Bernhardt 1993, Rose-Ackermann 2007). A közép-európai, a bársonyos forradalmakból kiinduló elméletek aztán általános, a régi demokráciákra is vonatkozó új elméletekként jelentek meg.

Ebben a megközelítésben már nem az autoriter rendszerek demokratizálásán, hanem a demokratikus intézményrendszerek megőrzésén és további demokratizálásán van a hangsúly. Mindezzel együtt a rendszerváltás sikerei alapján, valamint a régi demokráciák kontextusában megfogalmazott elvárások később más társadalmak és politikai berendezkedések vonatkozásában is megjelennek (lásd az izraeli demokráciáról Pedahzur 2001, vagy a zapatista mozgalom és a latin-amerikai államok demokratizálásaiban a civil diskurzusokról Boron 2005).

Érdekes módon, bár a civil társadalom újjászületése Közép-Kelet Európához kapcsolódik, a rendszerváltás után szinte azonnal megjelentek a civil társadalommal kapcsolatos csalódást, a civil társadalom kudarcát taglaló írások. Megjelent és általánossá vált az a nézet, hogy a régióban gyenge a civil társadalom, ugyanakkor a megerősödésével kapcsolatos várakozások maradtak (Howard 2003, Sandi 2003, Jacobsson–Saxonberg 2013). Ez a kezdetektől fogva normatív és sokszor általánosító, ezzel együtt pedig irreális várakozásokat támasztott a civil társadalom szervezeteivel szemben a rendszerváltások utáni új demokráciákban.

Ahhoz, hogy megértsük, hogyan bukkannak fel ezek a sokszor túlzó várakozások (és az ebből következő csalódás), figyelembe kell vennünk, hogy a civil társadalom fogalma maga is egy sajátos történelmi helyzetben született újjá, s mint ilyen, soha nem volt semleges, leíró fogalom (Gagyi–Ivancheva 2019). Így feltételezhetjük azt is, hogy az „újjászületés" kontextusától eltérő helyzetekben más várakozások, értelmezések és más, a civil társadalomra irányuló közpolitikai törekvések jelennek meg, ezek nyomán pedig maga a civil társadalom is folyamatosan és jelentősen átalakul. Ezek az átalakulások pedig erősen összefüggenek a politikai rendszer sajátosságaival. Ráadásul, ezek a szerepek nemcsak a civil társadalom, hanem a nonprofit szektor és a társadalmi mozgalmak elméleteiben is felbukkannak. Sőt, bizonyos mértékig a különböző megközelítések sajátossága éppen az, hogy az eltérő integrációs szerepeket hangsúlyozzák. Ezért a civil társadalommal kapcsolatos integrációs mechanizmusok értelmezéséhez elengedhetetlen a civil társadalom, a társadalmi mozgalmak és a nonprofit szektor fogalmainak és a hozzájuk társított szerepeknek az újragondolása.

A rendszerváltás idején született civil társadalommal kapcsolatos várakozások alapvetően a demokratikus intézmények megerősítésére és a társadalmi integrációra vonatkoznak. Fontos rámutatni, hogy ez a két fogalom szorosan összefügg. A civil társadalommal foglalkozó társadalomelméleti vizsgálat tétje elsősorban a társadalmi integráció (Alexander 2006, Cohen–Arato 1992). Ebben a tanulmányban – a kötet más tanulmányaihoz hasonlóan – a társadalmi integráció három aspektusára összpontosítunk. Az integrációt úgy értelmezzük, mint a cselekvést koordináló, irányító motivációk és az ezekből következő cselekvések terrénuma,

az ezekkel kapcsolatos vélekedések és értelmezések kérdése, valamint a társadalmi csoportok kapcsolata egymással (Dupcsik–Szabari 2015, Kovách et al. 2016). E három szempont együttes vizsgálata képes megmutatni, hogy egy adott társadalomban a társadalom tagjainak cselekvései, azok értelmezése (az értékrend) és a társadalmi csoportok közötti, ezzel összefüggő kapcsolatok mennyire képesek megteremteni a valóság közös értelmezéseinek az alapját és az erről való érdemi kommunikáció lehetőségét. Ez egyben azt is jelenti, hogy a civil társadalom vizsgálatát soha nem lehet elválasztani a társadalmi integráció normatív koncepcióitól. Azaz, bár az integráció minden társadalomra jellemző (amint a jelen kötet éppen azt tűzte célul, hogy feltárja ennek az integrációnak a sajátosságait), a civil társadalom elméletei olyan típusú integrációt tartanak (explicit vagy implicit módon) kívánatosnak, amely a valóság problematizált szeleteinek demokratikus és racionális megvitatását teszi lehetővé (Gerő–Szabó 2020 ebben a kötetben).

A jelen tanulmányban elsőként bemutatjuk, hogy a civil társadalmat milyen integrációs szerepekkel ruházzák fel a különféle elméletek és ezek hogyan függhetnek össze a politikai keretfeltételekkel. Majd összefoglaljuk, hogy a civil társadalom, a nonprofit szektor, a társadalmi mozgalmak elmélete milyen módon hangsúlyozza a különböző szerepeket és hogyan egyeztethetők össze egymással. Ezután röviden megvizsgáljuk a keretfeltételek változását Magyarországon az elmúlt 10 évben, végül bemutatjuk, hogy ezek hogyan alakították át a civil társadalom mérhető szegmenseinek szerkezetét és ez milyen integrációs szerepváltozásokat jelenthet. Bár feltételezhető, hogy a civil szervezetekre vonatkozó, korlátozó szabályozások és a civileket érintő, a „civilség" minőségét alapjaiban átalakító politikai események (finanszírozási átalakulások, civil szervezetekkel szembeni kampányok), valamint a politikai diskurzus megváltozása negatív hatással van a civil szervezetekre, kutatásunk alapján arra a megállapításra jutottunk, hogy ezek a változások nem egyformán és nem egységesen érintik a különböző területen működő szervezeteket. Megvizsgáltuk a 2010-ben elkezdődött szerkezeti átalakulások folyamatait, amelyek magukban foglalják a politikai diskurzusokat, a jogszabályi változásokat, valamint az erőforrások átalakulását, s amelyek – néhány szektor kivételével – általános visszaesést eredményeztek a civil szférán belül. Tanulmányunkban arra a megállapításra jutottunk, hogy a záródó politikai lehetőségstruktúrák jelentősen megváltoztatják az integrációs kereteket, s hogy ezek a lehetőségstruktúrák politikai, szimbolikus/kulturális, és törvényi szempontból egyaránt szűkítik a részvételi lehetőségeket. Ugyanakkor, szükségesnek látjuk a civil társadalom fogalmát kimozdítani a rendszerváltás idején rögzült normatív keretből, s az átkeretezések alapján megkíséreljük újragondolni a civil társadalom szerepét a demokratikus rendszerekben.

Eltérő keretek, hasonló szereplők: civil társadalom, társadalmi mozgalmak, nonprofit szektor

A civil társadalom területét vizsgálva gyakran találkozunk a társadalmi mozgalmak és a nonprofit szektor kifejezésekkel. Sok esetben ezeket váltakozva, egymás szinonimájaként használják a különböző szerzők, miközben eltérő történetű fogalmi keretekről van szó. Ez azonban nem azt jelenti, hogy érdemes lenne egymástól élesen elválasztani őket, sőt, éppen olyan törekvéseket szeretnénk itt kiemelni, amelyek a különböző irányzatok szintézisét keresik. Az utóbbi időben egyre többen érvelnek amellett, hogy együtt kell a különböző irányokat kezelni, szétválasztásuk pedig elsősorban történelmi okokra vezethető vissza (Della Porta 2020, Hasenfeld–Gidron 2005). Az eltérő elméleti hagyományoknak két következményére mindenképpen reflektálni kell: 1.) az eltérő megközelítések eltérő integrációs mechanizmusokat hangsúlyoznak, amelyek különböző politikai folyamatokhoz és kontextusokhoz kapcsolódnak, 2.) a vizsgált szervezetek, szerveződések köre is különbözik az egyes irányzatoknál. Ezek megvilágításához azonban először röviden összefoglaljuk a három kutatási irány kiindulópontját, majd a vizsgált szerveződések körét tárgyaljuk, végül bemutatjuk a különböző integrációs mechanizmusokat.

A civil társadalom fogalma szinte minden társadalomelméleti tradícióban az integráció egyik terepeként jelenik meg (Alexander 2006, Cohen–Arato 1992, Edwards 2009, Putnam 2000, Baldassari–Diani 2007, Diani 2015) már csak pozíciójánál fogva is, hiszen jellemzően az állam és a társadalom között közvetítő szférát jelöl. A civil társadalom és az állam elhatárolására persze különböző megoldások léteznek, kezdve azokkal a felfogásokkal, amelyek a civil társadalmat teljes mértékben azonosítják a nyugati típusú demokratikus berendezkedéssel, vagy azokkal, amelyek jól körülhatárolják a civil szervezeti hálózatokat, egészen a demokratikus értékeket képviselő szervezetekkel azonosító megközelítésekig (lásd többek között Gerő 2018). Mi ebben a tanulmányban a civil társadalmat elsősorban az állam és a gazdaság rendszerszerű intézményei és a társadalom informális hálózatai közötti nyilvános, önkéntes társuláson alapuló formális és informális szerveződéseknek és ezek hálózatának tekintjük.

Függetlenül azonban az állam és civil társadalom közötti határkérdéstől, leegyszerűsítve, a civil társadalom elméletei az 1970-es évek második felétől azt a kérdést feszegetik, hogy milyen módon lehetséges az állam és a társadalom demokratizálása, ami jelentősen összekapcsolódik az ehhez az időszakhoz köthető emberi jogi diskurzussal. Mindennek két következménye lett: 1.) a civil társadalom kapcsán mindig a demokrácia javítása vagy megvédése merül fel normatív célként; 2.) alapvetővé vált az a feltételezés, hogy az állampolgárok szeretnének részt

venni a politikai folyamatokban, csak a körülmények nem megfelelőek ehhez. A kiindulópont tehát az, hogy a civil társadalomra akkor van a legégetőbb szükség, amikor a demokrácia nem működik elég jól, vagy éppen veszélybe kerül.

A nonprofit szektor kutatása máshonnét indult. Az 1970-es években Weisbrod (1977) tette fel azt a kérdést, hogy vajon hogyan lehet megmagyarázni olyan önkéntes szervezetek létrejöttét és működését, amelyek a for-profit szervezetekhez hasonló szolgáltatásokat nyújtanak ugyan, de nem a profittermelés, hanem különböző közjószágok létrehozása a céljuk. A kezdeti magyarázatok a racionális döntéselmélet és a közgazdaságtan klasszikus, kereslet-kínálati modelljeinek keretrendszerében mozogtak, vagyis elsősorban azokat az intézményes szervezeteket vizsgálták, amelyek termékeket hoznak létre. Ezek a modellek feltételezik az információ szabad áramlását és a szabad választási lehetőségek meglétét, vagyis tulajdonképpen a demokratikus berendezkedés működését. Így a nonprofit elméletek számára a demokrácia egyfajta eleve adott keretrendszerként szolgált (erről lásd bővebben: Gerő 2018).

A közép-kelet-európai régióban az 1990-es években a civil társadalomról szóló diskurzust nagyban felváltotta a nonprofit szervezeteké (Glózer 2008). Ennek részben a civil társadalommal kapcsolatos csalódások, a civil társadalom fogalmának értéktelítettsége volt az oka, részben az, hogy a rendszerváltás jelentette nyitással lehetővé vált a nem kifejezetten politikai szervezetek egész sorának létrehozása és részben az, hogy a tiltakozások helyett előtérbe kerültek az állami szolgáltatásokat kiegészítő tevékenységek. A kutatók odaláról pedig – Magyarországon például – az is a fogalmi váltás mellett szólt, hogy a Központi Statisztikai Hivatal egy nagy, nemzetközi nonprofit kutatásba bekapcsolódva alakította ki a saját nonprofit szervezetekre vonatozó adatfelvételi gyakorlatát (Kuti 1998).

A társadalmi mozgalmak iskolája, bár hasonló jelenségekkel foglalkozik, mint a civil társadalom kutatása, a nyugat-európai jóléti demokráciák krízisére adott válaszként jelent meg (della Porta 2013, Koopmans 2007), és Európában az 1968-as tüntetéshullámhoz, Észak-Amerikában pedig a háborúellenes és a polgárjogi mozgalmakhoz köthető. Az (akkor) újnak számító mozgalmak magyarázatában a társadalmi mozgalmak kutatása nagyban épített a racionális döntés, a kollektív cselekvés elméleti megfontolásaira, valamint a konfliktust és a társadalmi változást helyezte a középpontba.

Míg Európában – inkább a 19. századi, elsősorban a munkásmozgalmakhoz képest újradefiniált és komplex társadalom- és rendszerkritikával fellépő – *New Social Movements*, vagyis új társadalmi mozgalmak-irányzat vált dominánssá (Melucci 1980, Offe 1985, Touraine 1992, Habermas 1981 stb.), addig az Egyesült Államokban többféle irányzathoz is köthető a társadalmi mozgalmak iskolája:

egyfelől a szociálpszichológiához (mint kollektív cselekvés, amely azonban ezúttal nem devianciaként jelent meg), másfelől pedig a társadalmi mozgósítást az erőforrások felől megközelítő, a mozgalmakat racionális döntéseket hozó társadalmi aktorokként magyarázó erőforrás-mozgósítás elmélete (*Resource Mobilization Theory*: Jenkins 1983, McCarthy–Zald 1977). Ezekben a megközelítésekben közös vonás, hogy bár különböző földrajzi régiók társadalmi jelenségeiről van szó (Észak-Amerika és Nyugat-Európa), a helyi jóléti berendezkedésnek valamely válságjelenségére, illetve – egyes érintett csoportok esetében – a rendszer gazdasági aspektusára reagáltak. A *New Social Movements* megközelítés ezeket jellemzően a 19. századi munkásmozgalmakkal veti össze (mint tipikus 19. századi, alulról szerveződő, önképviseleti mozgalom), amely nem az érintett csoport (osztály) érdekeit képviseli, hanem egyfajta univerzális közjót követel. Azaz, itt a fő kérdés az, hogy mikor kötelezik el magukat az állampolgárok a hatalommal szemben megnyilvánuló, kollektív cselekvésekre, még akkor is, ha ez relatíve sok energiát követel és nagy kockázattal jár. Ennek az egyik sajátossága, hogy hangsúlyozza az informális, ad-hoc csoportok, szerveződések szerepét, valamint nem zárja ki a politikai pártokat az elemzett szerveződések közül.

Bár a civil szervezetek és a mozgalmak közötti összefonódásokról, átfedésekről már korábban is írtak a mozgalmi szervezetek kapcsán *(Social Movement Organization – SMO)* (Zald–Ash 1966), a civil társadalom konceptualizálásában fontos állomást jelentett a globális civil társadalom fogalmának megjelenése, amely azokhoz a mozgalmakhoz kapcsolódott, amelyeknek követelései túlmutattak az állami kereteken. A 2008-as világgazdasági válsághoz köthető nemzetközi mozgalmi hullám már a civil társadalom fogalmát is magában foglalta, s a nemzetállamokon felüli civil együttműködést jelezte, illetve egyfajta globális civil kulturális tartalmat. Ebben az értelemben a globális civil társadalom a normatív, demokratizáló hatását a nemzetállamokon túl is kifejti a demokratikus változást elősegítő erőként, amennyiben felerősíti a demokratikus értékek iránti követeléseket: az átláthatóságot, a részvételt és az elszámoltathatóságot.

A civil szféra és a mozgalmak korábban szilárdnak tartott határainak összemosódása empirikus szinten is jelentkezett: míg a korábbi években a civil szervezetek túlnyomórészt az intézményes szférába tartoztak, a mozgalmak pedig inkább a politikai tiltakozás mezőjébe, addig az utóbbi években megfigyelhetőek a „hibridizálódás" folyamatai. A civil mozgalmak egyes csoportjainak „SMO-izálódása", vagyis a mozgalmi hálózaton belül az intézményes csoportok létrejötte egy ehhez kapcsolódó jelenség, amely a 2008-as világgazdasági válsághoz és a megszorító intézkedésekhez köthető (della Porta 2020). Ezt della Porta a közélet politizálódásával magyarázza, ahol a protestmozgalmak és a szolidaritási mozgalmak

felerősödnek, de ezzel együtt kiszorulnak a politikai mezőből. A „globális civil társadalom" pedig egyfajta új civil eszményként jelent meg a színen, amely a lokális (vagyis az államokhoz köthető, azokkal párbeszédben álló és azokkal szemben politikai igényekkel fellépő) civil társadalom eszményéhez képest nem pusztán a nemzetköziséget képviseli, hanem egyfajta úgy értékrendszert is, amelyben a szabadságelvek mellett a szolidaritás központi szerepet kap. Elengedhetetlen ugyanakkor megjegyezni, hogy ez az értékrend továbbra sem haladja meg a lokális egyenlőtlenségeket, vagyis alapvetően nyugat-európai tapasztalatokon nyugszik (Gagyi 2018), bár a nemzetközi civil és mozgalmi diskurzusok kétségtelenül begyűrűztek régiónk mozgalmi fősodorba is, illetve nálunk is megjelentek azok a mozgalmak, amelyek alapvetően a szolidaritásra építenek, mint például a menekülteket támogató csoportok és hálózatok (Feischmidt–Zakariás 2018).

A két szcéna, a mozgalom és a civil társadalom egymás felé közelítésében kétféle, egymással ellentétesnek tűnő, valójában azonban egymásra ható és egymást kiegészítő folyamatot is leírtak: a civil társadalom „SMO-izálódását" és a támogatási rendszer strukturális átalakulásával járó intézményesedési folyamatokat. Vagyis, a mozgalomnál intézményesülési folyamatokat lehet megfigyelni, a civil szervezetek világa pedig elkezdett a mozgalmi szférába integrálódni. E hibridizálódási folyamatokat della Porta (2020) egy alapvetően nyugati tapasztalattal mutatta be: a mozgalmi szervezetek biztosították anyagi forrásaikat, megnövelték tagságukat és egyre inkább elkezdtek érdekvédelmi csoportokra hasonlítani. A közép- és kelet-európai tapasztalat ezzel szemben sokkal inkább kényszermegoldásokról szól, s az intézményesedési folyamatok mögött sokszor éppen a forráshiány áll, vagy pedig politikai, gyakran önvédelmi stratégia (Kerényi 2016). Közös tapasztalatnak tűnik ezzel szemben, hogy a korábban szinte kizárólag szakpolitikával foglalkozó civil társadalmi szervezetek mozgalmi tulajdonságokat kezdenek felmutatni: ide tartoznak a direkt akciók, a hálózatosodás és a direktebb közéleti és politikai szerepvállalások.

Mind a nonprofit, mind a civil társadalom empirikus vizsgálatai alapvetően az államtól és a gazdaságtól független szerveződéseket célozzák.[1] A nonprofit szakirodalma jobban körülhatárolja ezek körét, hiszen a nonprofit szervezet intézményesült, azaz valamilyen hierarchiával, belső feladatmegosztási struktúrával, döntéshozatali rendszerrel bír, önkéntes alapon működik és nem profitorientált, valamint intézményi (döntéshozatali) szempontból is független az állami és a gazdasági szervezetektől. Utóbbi nem jelenti azt, hogy ne lehetne profittermelő

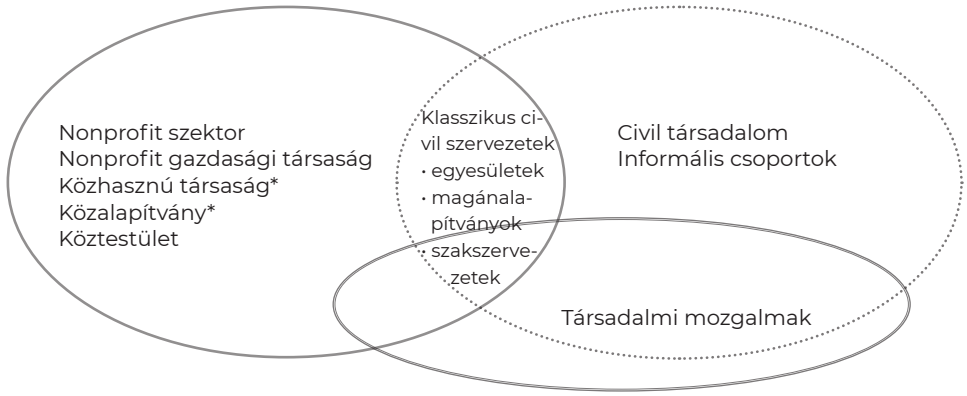
1 Habár a civil társadalom elméletei esetében egyes elméletalkotók a gazdaság szervezeteit is a civil társadalom részének tekintik, más megközelítések a civil társadalmat a nyugati társadalmi berendezkedéssel azonosítják.

tevékenysége a szervezetnek, hanem a profitszétosztás tilalmára utal. A magyar kutatási hagyomány és szabályozás a nonprofit szervezetek közé sorolta az Országgyűlés és az önkormányzatok által létrehozott közalapítványokat és közhasznú társaságokat is (Balogh et al. 2003, Kuti 1998). Ezek a szervezeti formák később megszűntek, de nonprofit gazdasági társaságokként maguk a szervezetek sokszor tovább léteznek. A KSH klasszikus civil, illetve a civil-non-profit (Endre–Eszter 2002) fogalmainak kidolgozása már arra a kihívásra felelt, amely felvetette, hogy a fent említett kategóriák nem teljesen függetlenek az államtól. Bár a 2000-es évektől a nemzetközi szakirodalom nonprofit-definíciói az intézményes jelleget már nem kötik jogi személyekhez (Anheier–Salamon 2006), a kutatások tárgya továbbra is főként a bejegyzett szervezetek köre maradt.

A civil társadalom kutatása során a legfontosabb különbség éppen ebből adódik: a civil társadalom állhat szervezett civil társadalomból, stabil szervezetekkel, ugyanakkor ennél lazább, informális közösségekből, szerveződésekből, társaságokból is. Mindezek mellett pedig vannak olyan szervezettípusok, amelyek státusza kérdéses: ilyenek a szakszervezetek (Tóth 1996) vagy a politikai pártokhoz közel álló alapítványok és egyesületek vagy éppen az intézményes megközelítésből nehezen definiálható mozgalmak.

A társadalmi mozgalmak kutatói jellemzően nem foglalkoznak a formális szervezetekkel, pontosabban azzal, hogy a vizsgált szereplők hogyan kapcsolódnak az egyes szervezetekhez. A társadalmi mozgalmakat kétféleképpen határozzák meg: 1.) egyének összehangolt és folyamatosan fenntartott, azonos cél érdekében megnyilvánuló kollektív törekvése, amely a hatalommal szembeni valamilyen konfliktuson alapul és a bevett intézményes eszközöktől eltérő, jellemzően konfrontatív cselekvési eszközöket (például tüntetés, bojkott) alkalmaz (Jasper-Goodwin 1999) vagy pedig 2.) olyan szereplők hálózataként, amely szintén valamilyen konfliktus kapcsán szerveződik és alakít ki közös identitást, azonban nem csupán a politika hivatalos csatornáit használja, hanem akár azon belül eső eszközrendszereket és szereplőket is mozgósít (Diani 1992). Míg az első esetben az egyéni cselekvésen van a hangsúly, addig a másodikban a szereplők diverz, nem intézményesített hálózatán, struktúráján, egymás közötti interakcióin. Ugyan az utóbbi időben megjelentek a mozgalmakat szervezetként vizsgáló kutatások is (Davis et al. 2005) a szervezetekhez való kapcsolataik ezekben az esetekben a mozgósítás folyamatain keresztül jelennek meg, s azok válnak hangsúlyossá a vizsgálatok során (1. számú ábra).

1. ábra
A civil társadalom, a nonprofit szektor és a társadalmi mozgalmak által vizsgált szervezetek köre



Forrás: Gerő 2018 alapján kiegészített ábra

*2007-ben kivezették az adott formákat és a nonprofit gazdasági társaságok vették át a helyüket

A civil társadalom, a nonprofit szektor és a társadalmi mozgalmak integrációs mechanizmusai

A civil társadalom terrénumának három megközelítése (civil, mozgalom és nonprofit) a vizsgált szervezetkör mellett abban is különbözik, hogy milyen kutatási kérdéseket tesz fel és ezért más és más integrációs mechanizmusokat vizsgál. Maga a társadalmi integráció témája elsősorban a civil társadalom elméleteiben kerül előtérbe, de a másik két megközelítésben is találkozunk vele.

A civil társadalomnak és szervezeteinek a szakirodalom alapvetően három funkciót tulajdonít. Az egyik, hogy különböző érdekérvényesítési eszközökön keresztül a politikai és gazdasági szférát demokratizálja, azaz kikényszeríti deliberatív eljárások alkalmazását, a marginalizált csoportok bevonását a döntéshozatalba és általában képviseli a részvételi jogok megőrzése és szélesítése alapelveit. Ezt a funkciót gyakran közvetítő szerepként is emlegetik, hiszen a demokratizálás azt is jelenti, hogy az egyes társadalmi csoportok igényei, vonatkozzanak azok bizonyos közpolitikákra, vagy a rendszer egészére, eljutnak a döntéshozatali fórumokig. Ugyanakkor, a civil társadalom szervezetei legitimációt is biztosítanak és sok esetben az állami akaratot közvetítik (Cohen–Arato 1992). A másik, gyakran említett funkció a demokratikus értékrend társadalmi beágyazására, megerősítésére és fenntartására vonatkozik. Ez alapvetően az egyesületi jellegből következik: a tocqueville-i tradíció azt feltételezi, hogy az egyesületek a demokratikus értékrend elsajátításának egyik forrását jelentik. Az egyesületekben zajló, személyes

alapú találkozások és kapcsolatok, a közös munka, az érdekek tárgyalásos módon való érvényesítésére való törekvés együttesen vezetnek ahhoz, hogy az állampolgárok megtanulják elfogadni mások álláspontját (tolerancia) és szert tegyenek a demokratikus működéshez szükséges érdekartikulációs és szervezői készségekre (Tocqueville 2017, Putnam 2000). Ennek egyik következménye pedig az, hogy a civil társadalom intézményei fogékonyabbá teszik az embereket a politikai cselekvés más formáira is (Maloney–Roßteutscher 2007). A két funkció találkozásából fakadhat, hogy az egyesületek az érdekérvényesítési képességük növelése érdekében egyre több állampolgárt akarnak bevonni és így a demokratikus értékekkel és készségekkel rendelkezők tábora is növekszik.

A harmadik funkció az előző két funkció következményeként áll elő. Az egyesületek vagy a tagságukban képviselnek valamilyen sokféleséget (az álláspontok elfogadásán és az ebből eredő inklúzión keresztül), vagy az egyesületek találkozása vezet ahhoz, hogy az egyes társadalmi csoportok között átfedő kapcsolatok jönnek létre. Így az egyesületek nem csupán a demokrácia iskoláját jelentik majd, hanem a különböző társadalmi csoportok közötti kapcsolódásokat is biztosítják.

A társadalmi mozgalmak elsősorban kétféle integrációs mechanizmust jelenthetnek. Egyrészt, a mozgósításon keresztül olyan csatornákat teremtenek, ahol a mozgalmak összehangolják az állampolgárok probléma- és célmeghatározásait vagy éppen világképét, értelmezési kereteit. Ez a folyamat a keretezés *(framing)* folyamata (Goffman 1981, Snow et al. 1986, Snow 2013), amely a társadalmi konfliktusokat interpretálja, összpontosítja, artikulálja, és transzformálja cselekvéssé. Másrészt, a mozgalmak a konfliktusok nyilvánossá tételén és kiélezésén keresztül hozzájárulnak a nyilvánosság tematizálásához. Ezen keresztül szintén a hétköznapi világértelmezések összhangjához vagy polarizációjához járulnak hozzá azáltal, hogy a konfliktusok rezonálnak a társadalmi nyilvánosság terében (Snow–Benford 1988, Scheiring 2008).

A társadalmi integrációs mechanizmusok kérdéskörét a nonprofit szektor irodalmában is inkább implicit módon található meg. A szervezetek a kereslet-kínálat modelljén alapuló magyarázatok szerint olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyeket nem, vagy nem megfelelő minőségben képes ellátni az állam vagy a piac. Így információval szolgálnak mind a piac, mind a kormányzat számára a felmerülő szükségletekről és igényekről, és összehangolják az ezzel kapcsolatos cselekvéseket.

Emellett ezek a szervezetek a közjószág előállításában – az állami és piaci szervezetek esetében feltételezetthez képest – hatékonyabbak, mert alternatív motivációk révén jelentős önkéntes-munkát képesek mozgósítani. Az önkéntes munka egyszerre jelent erőforrást ezeknek a szervezeteknek és integrációs

mechanizmusokat az önkénteseknek. Röviden, az önkéntes munka különböző típusai vagy a társadalmi státusz megerősítéséhez (például a tradicionális jótékonysággal) vagy – az új típusú önkéntességgel – a munkaerőpiaci készségek fejlesztéséhez járulhatnak hozzá, maga a segítségnyújtás pedig a különböző – segítő és segített – társadalmi csoportok közötti kapcsolatrendszert is meghatározhatja (Feischmidt–Zakariás 2018).

A kereslet-kínálat modelljeire épülő és jelentős lokális erőforrást bevonó nonprofit szervezet koncepciója beépül a *„new governance”* elméletébe is, amely a kormányzást a központi direktívák helyett hálózatos módon képzeli el. Ez egyrészt rugalmasabb reagálást ígér, másrészt a kormányzati közpolitika lokális igényekhez való igazítását, harmadrészt a helyi igények felmérését, illetve jobb, nyitottabb lehetőséget teremt a társadalmi részvételre is. Azaz, ez a funkció valamelyest hasonlít a civil társadalom elméletek által feltételezett közvetítő funkcióhoz, de azzal a fontos különbséggel, hogy ebben a modellben a közvetítő szervezetek anyagilag is érdekeltek lehetnek a feladatok ellátásában. Éppen ezért itt a kritika merül fel, hogy valójában nem a hatékonyabb kormányzás, hanem a kisebb állam, a közfunkciók kiszervezése a cél, és a „hálózatos” kormányzás inkább ezeknek az elfogadtatását segíti, így ennek a modellnek a terjedése lényegében a jóléti állam leépítéseként értelmezhető (Busso–De Luigi 2019, Rosenblum–Lesch 2011).

A három irányzat mindegyikében megjelennek tehát a cselekvés-koordinációs mechanizmusok: a civil társadalomében az egyesületi szocializációs mechanizmusokban, a mozgalmakéban a mozgósítás mechanizmusaiban, míg a nonprofitokéban a kereslet-kínálati modellben. A közös (vagy eltérő) értelmezéseket ezek mellett a deliberatív(nak gondolt) eljárások, valamint a keretezés folyamatai teremtik meg. A társadalmi csoportok kapcsolatát szabályozó mechanizmusok szintén megjelennek mindhárom irányzatban. A civil társadalom elméletében ezeket a civil szerveződések csoportokat átszelő jellemzői jelentik, a társadalmi mozgalmak esetében a kapcsolatot a diszkurzív konfliktusok és a különböző keretek összekapcsolásában, a nonprofit elméletben pedig a szolgáltatások integrációs jellegében és a segítő munka egyszerre csoportokon átívelő és hierarchikus jellegében nyilvánul meg.

Az azonban nem világos, hogy ezek a szerepek mikor erősödnek vagy gyengülnek meg, illetve hogyan módosítja őket a környezettel való kapcsolat. Az egyik, ha nem a legfontosabb, környezeti tényező az állam és a politika világa (Roßteutscher 2005).

Az állam működését és a politikai kontextust sokféleképpen lehet vizsgálni. A mozgalomkutatás például leginkább az úgynevezett politikai keretfeltételekkel azonosítja ezt a kontextust. A politikai keretfeltételek egy zárt-nyitott skálán he-

lyezkednek el, és tulajdonképpen azt határozzák meg, hogy a domináns politikai szereplőkön (a kormányzat és a kormányzó párt) ki és hogyan fér hozzá a döntéshozatali folyamatokhoz (Kriesi 2004, McAdam–Tarrow 2018, Róbert–Szabó 2017). A keretfeltételek nyitottságát vagy zártságát az intézményes részvétel lehetőségei, a lehetséges politikai szövetségesek, a politikai elit viszonya a tiltakozáshoz (elnyomó vagy megengedő), az eliten belüli törésvonalak (illetve azok hiánya), illetve külső támogatása alapján lehet megítélni (Tarrow 1994).

Michael Bernhard (2020) egy ettől eltérő modellt javasolt, amely a civil társdalom jellegzetességeit a rezsimek típusaihoz köti. Az éppen liberalizálódó autokráciákban (például a '80-as évek közép-európai szocialista államaiban) a „lázadó" civil társadalom volt a jellemző, amelyeket elsősorban a kollektív cselekvés, a politikai tiltakozás jellemzett és alapvetően mozgalmi jellegűek voltak, hiszen formális szervezetek létrehozására az adott politikai környezetben kevés lehetőség volt. A demokratikus államokban azonban olyan intézményesített civil társadalom jön létre, amelyben a formális szervezeteken és az ezek által nyújtott szolgáltatásokon és érdekvédelmen van a hangsúly. A kifejezetten demokratikus elköteleződésű emberi jogi, érdekvédelmi, politikai szervezetek mellett azonban megjelenik egy „nem demokratikus" civil társadalom is. Ezalatt Bernhard elsősorban nem a szélsőjobboldali szervezeteket érti, hanem azokat a szervezeteket, amelyek nem a demokratikus értékek képviseletét helyezik előtérbe, és amíg hagyják őket működni, addig egy kevésbé demokratikus állammal is jól együtt tudnak működni. A demokrácia intézményeinek lebontása két következménnyel járhat: dominánssá válnak azok a civil szervezetek, amelyek a nem-demokratikus civil társadalomhoz tartoznak, valamint a korábban domináns, demokráciaközpontú civil társadalom szervezetei a megmaradó demokratikus intézmények védelmére rendezkednek be és egyfajta gátőr szerepet vesznek fel.

Ez azzal is jár, hogy a civil társadalom bizonyos szegmensei közötti erőviszonyok átalakulnak és míg a nem-demokratikus szervezetek inkább igazodnak vagy kifejezetten támogatják az új politikai berendezkedést, addig a demokratikus szervezetek konfliktusos kapcsolatba kerülnek az állammal, ami kifejezetten a gyengítésükre is törekszik majd.

A két megközelítés nincs éles ellentétben egymással, hiszen a politikai keretfeltételek bezáródása előbb-utóbb a demokrácia intézményeinek gyengülését jelenti. Ugyanakkor a keretfeltételekkel foglalkozó vonatkozó irodalomban is egyre erőteljesebben jelenik meg a keretfeltételek észlelésének fontossága (Giugni 2009, McAdam et al. 2001). Azaz, még egy kívülről egyértelműen de-demokratizálódó országban sem egyforma mértékben (vagy irányban) érzékelik a keretfeltételek változását a különböző civil szereplők. Bernhard tipológiája lehetőséget ad ennek a különböző észlelésnek a beépítésére és magyarázatára is.

Változó politikai környezet Magyarországon a rendszerváltás után

A magyar és a nemzetközi politikatudományban egyetértés van abban, hogy a magyar politikában jelentős változás történt az elmúlt évtizedben. Jellemzően ezt a változást a *„demokratikus visszaesés”* (Cianetti et al. 2018) a *„diffúz demokrácia-defekt”* (Bogaards 2018), a visszafordulás (Kornai 2015), a hibridizáció (Bozóki–Hegedűs 2018) vagy a választási autokrácia (Unger 2018) felé történő elmozdulással jellemzik. A különböző elnevezések és koncepciók mögött lényegében ugyanaz a tendencia azonosítható. Ezt általánosságban a demokrácia intézményeinek lebontásaként, a civil szervezetek és mozgalmak szempontjából pedig a politikai keretfeltételek bezáródásaként értelmezhetjük. Ebben a tanulmányban nem mutatjuk be részletesen a politikai rendszer különböző szintjein történt változásokat, amelyet a vonatkozó irodalom alaposan szemléltet (Ágh 2016, Bognár et al. 2018, Majtényi et al. 2019, Pap 2017). A jelen tanulmányban csak a civil társadalommal közvetlenül kapcsolatos változásokat mutatjuk be röviden.

Az 1989-es rendszerváltás után nagyjából a ’90-es évek közepére létrejött az a keretrendszer, amely a civil társadalom és az állam, illetve a politika viszonyát szabályozta. A jogi keretrendszer nagyjából állandó maradt, habár a civilek és állam közötti viszony kooperáción és konfliktuson alapuló szereprendszere változott. Az 1989-es átalakulást követő időszakban a kezdeti civil szférát érintő megengedő szabályozás ugyanakkor némileg szigorodott. Megsokasodtak az egyesületek és alapítványok működését szabályozó, az adózást és a könyvvitelt nehezítő, elsősorban az adminisztratív terheket növelő szabályok. Az ezt követő időszakban azonban két alkalommal is jelentős, a civil szervezeteket segítő szabályozások születtek: az első a személyi jövedelemadó egy százalékának felajánlását lehetővé tévő szabályozás, a közhasznúsági szabályok 1997-től jelentős plusz forrásokhoz juttatták a szervezeteket. A második jelentős változás a 2004-ben létrehozott Nemzeti Civil Alapprogram volt, amely kis mértékben ugyan, de kiszámíthatóbbá tette a szervezetek sokaságának működését (Kuti 1998, Rixer 2014). Ezzel párhuzamosan kialakultak azok a csatornák, amelyeken keresztül a civil társadalom szervezetei elsősorban tárgyalásos úton képviselhették az álláspontjukat: a társadalmi párbeszéd intézményei, a munkavállalói érdekképviseleti intézmények, a kötelező jogszabályi, illetve rendeletegyeztetési szabályok és más csatornák (Arató–Mikecz 2015). Egyrészt ez oda vezetett, hogy legalábbis formálisan létrejöttek a párbeszéd és befolyásolás lehetőségét megteremtő, jogszabályban garantált konzultációs formák, másrészt, a civil társadalom demobilizálásához járult hozzá. Az egyébként általánosan alacsony politikai részvétel és a formális csatornák elérhetősége olyan környezetet teremtett, amelyben a professzionalizálódás, a tárgyalásos eszközök,

a szakértői munka és a közpolitikai programokban történő szerepvállalás kifizetődőbbnek és hatékonyabb stratégiának tűnt, mint az állampolgárokkal épített kapcsolatok bővítése és a közvetlen részvétel hangsúlyozása (Petrova–Tarrow 2007).

Hiba lenne azonban a teljes 1990 és 2010 közötti időszakot teljesen egységesnek tekinteni. A formálódó intézményrendszerben az 1990-es évek elején jóval jellemzőbb volt a közvetlen mozgósítás is, és a 2006-os őszödi beszéd nyomán kialakult politikai, majd a 2008-as gazdasági válság nyomán is újra konfliktusosabbá vált a viszony, és megnőtt a tüntetések és más tiltakozási formák jelentősége (Gerő 2018). Különösen beszédes, hogy míg a rendszerváltás idején a szakszervezetek jelentős szerepet játszottak a tüntetések szervezésében, ez a szerepük lényegében eltűnt a ’90-es évek eleje után (Szabó 1995) és csak a 2006-ot, majd a 2010-et követő tüntetéseknél tért vissza (Mikecz 2014).

A 2010-es kormányváltást követően azonban nem csak az alkalmazott eszközök, de a jogszabályok és a politikai kommunikáció szintjén is alapvetően alakult át a civil társadalom és az állam viszonya. Ez a változás lényegében három tényezőben mutatkozik meg: a jogszabályi változásokban, az állam és állampolgár közötti kommunikációs metódusokban és a civil társadalom szervezeteinek állami szervezetek által való zaklatásában.

Időközben a hazai civil társadalom forrásai az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltoztak. Míg a ’90-es években, egészen a civil társadalom kiépülésétől kezdve mind az anyagi erőforrások, mind pedig a szféra keretei, vagyis szerepe, működésének módja és értékrendje is erőteljesen függött a nemzetközi, elsősorban amerikai szervezetek támogatásától és befolyásától (Ekiert–Foa 2011), addig az új évezred első éveiben a támogatási rendszer jelentősen átalakult. E folyamatok mögött elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozás és a csatlakozáshoz kapcsolódó új forrásstruktúrák állnak. A korábbi, inkább normatív, liberális szemléletű és komplex támogatási rendszert felváltotta egy másik támogatási logika: az EU-s támogatások és kiemelt szektorok, valamint a szervezetek támogatása helyett inkább a projekteket támogatták, és a szűkebb, de teljes körű támogatások helyett inkább a nagyszámú, de kis léptékű projekteket preferálták (ibid). Ez a rövidebb távú projektlogika jelentős változásokat eredményezett az egész szférában, hiszen az egyes szervezetek a nagyívű projektek és a hosszú távú működési perspektíva helyett bekerültek az állandó pályázati nyomás, a gyors átfutású projektek logikájába, amely sokszor erős fluktuációt, gyors kiégést eredményezett, és a hosszú távú célok helyett a mindennapi működésre helyeződött a hangsúly. Mindehhez szorosan kapcsolódik, hogy bizonyos ágazatokban, például a környezetvédelmi szektorban az állami támogatások jelentősen visszaestek.[2]

2 https://greenfo.hu/hir/tovabb-szukul-a-zold-mozgaster/

A Fidesz–KDNP kormány hatalomra kerülése után viszonylag gyorsan, már 2011-ben megváltoztatta a civil szervezetekre vonatkozó alapvető szabályozást. Az egyesülési jogról szóló törvény hatályát vesztette és külön a civil szervezetekről szóló jogszabály született.[3] Ez a szabályozás két lényeges változást hozott: szigorodtak a közhasznúsági státusz feltételei és átalakult a Nemzeti Civil Alap is. Míg az NCA irányítása korábban kétharmadrészben civil szervezetek delegáltjaiból állt, addig az újonnan létrejövő Nemzeti Együttműködési Alapnál ez az arány megfordult, immár a vezető testület kétharmadát a kormányzat, míg a civilek csak egyharmadát delegálják. Sebestény István elemzése (2016) szerint a pályázatok száma nagyjából a felére esett vissza a változást követően.

A második tényező az állam és a polgárok közötti kommunikáció. A társadalmi párbeszéd intézményeinek kialakítása azt a célt is szolgálja, hogy az állam a civil szervezetek közvetítő szféráján keresztül (is) kommunikáljon a társadalommal. Ez azért lehet fontos, mert így megteremthető a horizontális kommunikáció esélye, azaz annak a lehetősége, hogy az állampolgárok a saját szervezeteikben megvitassanak, vagy akár felvessenek bizonyos kérdéseket, vagy az állami kezdeményezéseket megtárgyalva alakítsanak ki azokról véleményt. Ezeket a terepeket egészítik a közvetlen demokrácia (*actio popularis*, a népi kezdeményezés és a népszavazás) intézményei.

2010-et követően több olyan tendencia rajzolódott ki, amelyek azt mutatják, hogy ezt a koncepciót az állam nem követi. Először is, sorban szűnnek meg a társadalmi párbeszéd színterei, és a korábbi tárgyalási terepek a civilek és az állam között (Arató–Mikecz 2015, Gerő–Susánszky–Tóth–Kopper 2016). Másodszor, szűkült a népszavazással tárgyalható kérdések köre, megszűnt a népi kezdeményezés és az *actio popularis* intézménye (Chronowski 2014). Nem utolsó sorban pedig, ezeket az intézményeket a kormányzat két módon igyekszik kiváltani:

- Bevezette a nemzeti konzultáció intézményét. Ezekben a konzultációkban a kormányzat minden állampolgárhoz eljuttat egy-egy kérdőívet az általa előre meghatározott témában. A konzultáció kérdései jellemzően értéktelítettek és egy-egy álláspontot hangsúlyoznak. Az eredmények feldolgozási folyamata nem nyilvános és azokról vitát kezdeményezni sem lehet. Így a többirányú és horizontális kommunikáció helyett egy, kizárólag az állam és állampolgár közötti, egyirányú csatorna jön létre (Bocskor 2018).
- Az állam olyan szervezeteket hoz létre, amelyek civilnek, azaz függetlennek nevezik magukat, miközben az állam, pontosabban a hatalom érdekeit

3 Ez a 2011. évi törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100175.tv

képviselik. Ezeket a szakirodalom sokszor GONGO-nak (Governmental Non-governmental organization) hívja, de véleményünk szerint ezek nem pusztán a hatalom által teremtett és a hatalmi álláspontot képviselő szervezetek, vagyis nem pusztán a kormánytól való függetlenségük kérdéses, hanem kifejezetten a hatalom intézkedéseit képviselik, és a hatalom keretezését erősítik meg úgy, hogy közben függetlennek láttatják magukat, és így legitimációs bázist is biztosítanak a kormánynak. A kormányzat legitimációjának erősítéséhez egy kevésbé explicit módja, amikor az állam a független ül is létező szervezeteket „téríti el", vagy pedig kooptálja a támogatásokon keresztül.

A politikai kommunikáció területén Magyarországon addig soha nem tapasztalt mértékben erősödött fel a civil szervezetek stigmatizációja, amelynek következtében azok a szervezetek, amelyek korábban aktívan részt vettek a közéletben, most teljesen kiszorultak a döntéshozatali folyamatokból, s ráadásul az ismétlődő kampányok következtében (Gerő–Kerényi 2017, Shevtsova 2017, Plenta 2020) idegen hatalmak ügynökeiként tűntek fel a mainstream közbeszédben.

Ezek a változások a civil szervezetek néhány tevékenységi területén konkrétan is megfigyelhetőek. A jogvédő szervezetek forrásai jelentősen csökkentek és elveszítették konzultációs szerepüket, amelyet a rendszerváltás óta szisztematikusan kiépítettek, s azok a szereplők, akiket korábban aktívan bevontak a döntéshozatali folyamatokba, kiszorultak a kívülálló szerepébe (Gerő et al. 2020, Kopper et al. 2017).

Hasonló átalakulást láthatunk többek között a környezetvédelmi szektorban is, ahol a civil szakmai fórumok a '90-es évek elejétől kezdve, ahol e szervezetek aktív szerepet játszottak a demokratikus állam kiépítésében többek között azzal, hogy részt vettek a környezetvédelmi szakpolitika döntéshozatali mechanizmusában. Ezt a célt szolgálták a rendszeres találkozók és egyeztetések a szektoron belül, illetve a szakpolitikai szereplőkkel. Az önálló Környezetvédelmi Minisztérium megszűnése, illetve annak becsatornázása a Földművelésügyi Minisztérium alá nem csupán szervezeti, hanem anyagi, és strukturális szempontból is jelentősen befolyásolta a teljes szektort, hiszen a környezetvédelmi civil szervezetek költségvetésének egyik alapvető forrását jelentik a minisztériumi pályázatok. Ebben a helyenként kiéleződő viszonyban szintén mérföldkövet jelentett, amikor 2014-ben a kormány megkezdte a vizsgálatokat az Ökotárs Alapítvánnyal szemben, aminek következtében jelentősen megcsappantak azok a források, amelyeket a Norvég Civil Alap biztosított a civilek számára. Ráadásul, az Ökotárs Alapítvány elsősorban környezetvédelmi szervezetek számára biztosított forrásokat (Torma 2016, Buzogány 2017), de közvetve a teljes civil szektort érintette a forráskiesés. Ezt követte a 2017-es civil törvény, amely a „külföldről támogatott szervezetek" kötelező regisztrációjáról rendelkezett. Bár ennek a gyakorlati következményei nem

egyértelműek, az új szabályozás nem pusztán egy adminisztrációs kötelezettséggel terhelte a civil szervezetek működését, hanem egyfajta szimbolikus üzenetet közvetített azzal, hogy a nemzetközi támogatottság eleve valamiféle homályosan meghatározható, potenciális kockázatot hordoz magában. Ez beleilleszkedett abba a narratívába is, amely a civil szervezeteket veszélyesnek, ellenségesnek kezdte bélyegezni, s ezzel a civil társadalom a politikai rendszeren belül átkerült egy másik értékrendi kategóriába: a demokratikus rendszer elengedhetetlen, emancipatórikus elemei közül a rendszer számára nem kívánatos, sőt adott esetben veszélyes, idegen értékeket közvetítő entitásába. Vagyis, megkezdődött a civilek egyfajta kategorizálása és a „jó civil" és a „rossz civil" megkülönböztetése, ahol a kormánnyal szemben kritikus, illetve a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező civilek szerepe átértékelődött, és helyettük azok a szervezetek élveztek elsősorban támogatást, amelyek szolgáltatást nyújtanak, és amelyek a szakmai problémákon kívül nem foglalkoznak közélettel és politikával, vagyis nem fogalmaznak meg nyílt kritikát a kormány intézkedéseivel szemben.

A civil szervezetek átalakulásának hatása a társadalmat integráló lehetőségeikre

Az alábbi részben azt tekintjük át, hogy milyen hatással voltak a civil társadalom szerkezetére a 2010 utáni változások. Ezzel tulajdonképpen Bernhard elméletét próbáljuk meg tesztelni. A KSH éves, nonprofit szervezetekre vonatkozó éves adatfelvétele alapján következtethetünk a civil társadalom átalakulásának tendenciáira. Az adatok 2003 és 2018 között hozzáférhetőek a KSH honlapján és kiadványaiban (Stadat 2020).[4] A rendelkezésre álló KSH adatok alapján azt mutatjuk be, hogy a politikai kontextus átalakulása milyen hatást gyakorolt a civil társadalom szervezeteire. Ahogy már jeleztük, a KSH adatfelvétele a bejegyzett szervezetekre vonatkozik, így kimaradnak belőle a nem intézményesített, informális mozgalmak és közösségek, és csupán tevékenységi körök szerint aggregált adatokkal rendelkezünk. Mivel azonban a civil társadalom legjelentősebb része Magyarországon a szervezett civil társadalom – a rendszerváltás után Bernhard tipológiájában „intézményesült" civil társadalom jött létre –, ennek a szegmensnek a vizsgálata képet adhat a fontosabb átalakulásokról. Persze, mindez csak közvetett információval szolgál a civil társadalom integrációs szerepeiről, de az adatok ilyen keretben történő értelmezése mindenképpen új kutatási irányokat jelölhet ki.

A KSH adatbázisa a működő szervezetekről ad tájékoztatást. Önkitöltős, online kérdőíven alapul, azaz, azok a szervezetek kerülnek bele, akik visszaküldik (kötelező adatszolgáltatás keretében) a kérdőívet. Azok a szerveztek, amelyek

4 Lásd még: https://www.ksh.hu/gazdasagi-es-nonprofit-szervezetek

bejegyzettek ugyan, de egyáltalán nem működnek, kimaradnak az adatbázisból. A KSH tájékoztatási adatbázisában elérhető adatok az összességében és egyes tevékenységi területeken[5] működő szervezetek számáról, anyagi forrásaik nagyságáról és azok főbb forrásáról, valamint foglalkoztatottjainak és önkénteseinek számáról adnak tájékoztatást (Stadat 2020). Ahogy azt már jeleztük, a nonprofit adatfelvétel olyan szervezetekre vonatozó adatokat is tartalmaz, amely szervezetek nem tekinthetőek az államtól függetlennek, ezek adatait az itt bemutatott adatsorokból kihagytuk.[6] Így a klasszikus civil szervezetek (egyesületek és alapítványok), szakszervezetek, nonprofit intézmények szerepelnek a bemutatott adatsorainkban. A KSH összesen 18 fő tevékenységi területet határoz meg a Nonprofit Szervezetek Országos Regiszterének kategóriarendszere alapján.[7]

Bernhard kategóriái alapján ezt a 18 tevékenyégcsoportot két nagy csoportba lehet sorolni: a kifejezetten érdekvédelemmel, politikával foglalkozó, az állammal szemben a tevékenységükből fakadóan konfliktusos viszonyban lévő szervezetek csoportja, valamint a közéleti kérdésekkel kevésbé, inkább a tagok felé vagy specifikus csoportok számára nyújtott, jellemzően depolitizált szolgáltatásokat nyújtó szervezetek csoportja. Persze, egyik csoport sem teljesen homogén, azaz bármelyik csoportba sorolt szervezetcsoportban lehetnek attól eltérő tevékenységű szervezetek. Az 1. számú táblázatból látható, hogy az utóbbi tevékenységcsoportba tartozó tevékenységi körökből jóval több van.

1. táblázat
Konfliktusorientált és depolitizált tevékenységi körök

Érdekképviseleti, politikai, konfliktusorientált tevékenységi körök	Klubszerű vagy szolgáltatásokra fókuszáló, depolitizált tevékenységi körök
Jogvédelem, Környezetvédelem, Politika, Szakmai és gazdasági érdekképviselet, Többcélú adományosztás, Nonprofit szövetségek.	Egészségügy, Gazdaságfejlesztés és munkaügy, Közbiztonság védelme, Kultúra, Kutatás, Nemzetközi kapcsolatok, Oktatás, Polgárvédelem és tűzoltás, Sport, Szabadidő, Szociális ellátás, Településfejlesztés, Vallással kapcsolatos tevékenységek.

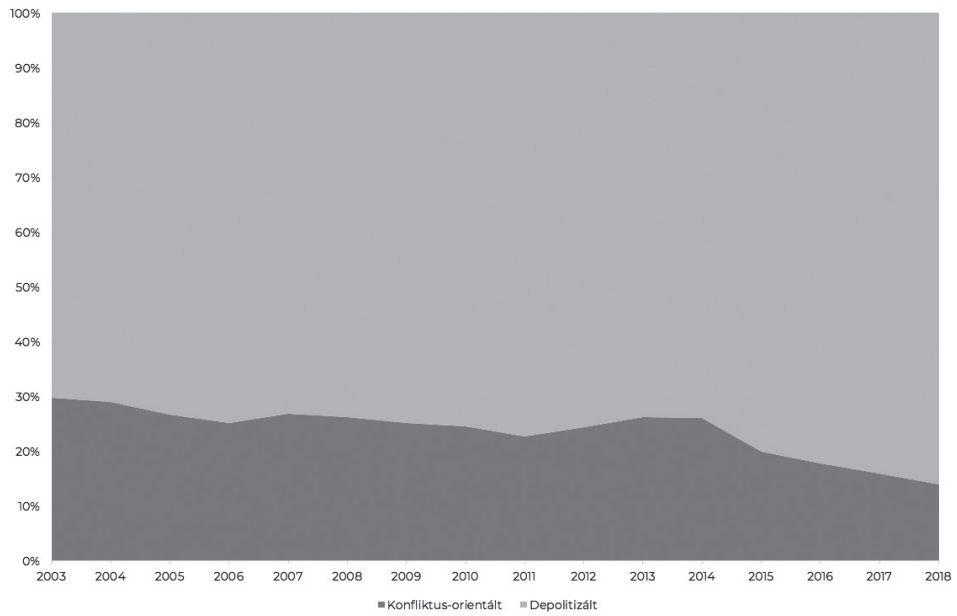
Forrás: saját szerkesztés

5 A szervezetek önbesorolás alapján, de a Nonprofit Szervezetek Országos Regisztere kategóriái alapján kerülnek besorolásra.

6 Ezek elsősorban a nonprofit gazdasági társaságok, és mivel ezek sok esetben a korábbi, állami alapítású közalapítványok és közhasznú társaságok utódai, kihagytuk őket az elemzésből.

7 Egészségügy, gazdaságfejlesztés és munkaügy, jogvédelem, környezetvédelem, közbiztonság védelme, kultúra, kutatás, nemzetközi kapcsolatok, oktatás, polgárvédelem és tűzoltás, politika, sport, szabadidő, szakmai és gazdasági érdekképviselet, szociális ellátás, településfejlesztés, többcélú adományosztás, nonprofit szövetségek, vallással kapcsolatos tevékenységek.

2. ábra
A működő, bejegyzett civil szervezetek bevételeinek megoszlása, 2003 és 2018 között a konfliktusorientált és depolitizált tevékenységi területek között



Forrás: KSH, tájékoztatási adatbázis, az összes bevétel %-ában

.

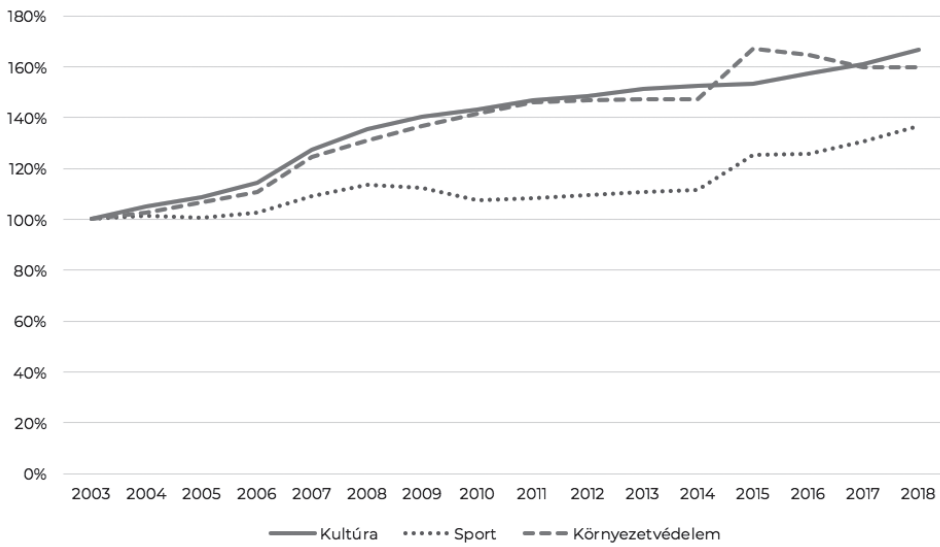
Ez a szervezetek létszámára is igaz, a vizsgált időszakban a depolitizált szervezetek adták a működő nonprofit szervezetek túlnyomó részét. 2003-ban a szervezetek 14%-a működött a konfliktusorientált tevékenységi területeken. Ugyanakkor, ez az arány a vizsgált időszakban fokozatosan tovább csökkent, 2018-ban már csak a szervezetek 10%-a tartozott ebbe a csoportba (F1. számú táblázat).

Az anyagi erőforrásokat vizsgálva a változás ennél sokkal drasztikusabb. Míg 2003-ban a konfliktusorientált tevékenységi területeken működő szervezetek rendelkeztek az összbevétel 30%-ával, addig 2018-ban ez az arány 14% lett. A csökkenés folyamatos, bár 2011 után valamelyes növekedés volt tapasztalható. 2016 után azonban egyértelműen nagyobb arányú „térvesztés" következik be (2. számú ábra).

Bár e két csoport összehasonlítása is sokat elárul, azonban nem elég részletes ahhoz, hogy a változásokról részletesebb képet kaphassunk. Ezért az alábbiakban az egyes tevékenységi területeket vizsgálati egységként alkalmazva mutatjuk be a tendenciákat.

A 18 tevékenységi területet elsőként aszerint vizsgáljuk meg, hogy hogyan alakult az adott területen működő szervezetek száma 2003 és 2018 között. Az egyes tevékenyégi területek mérete a szervezetek száma szerint jelentősen el-

3. ábra
Növekvő szervezetszámú tevékenységi területek. Az adott tevékenységi területen működő szervezetek száma a 2003-as érték %-ában (2003=100%). 2003–2018



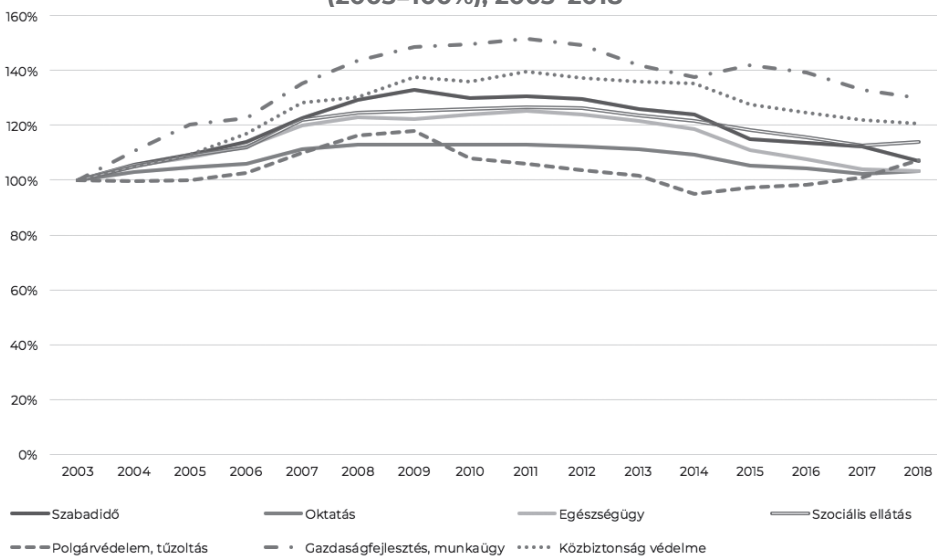
Forrás: KSH, Tájékoztatási Adatbázis, Nonprofit szervezetek. Saját szerkesztés

tért egymástól, ugyanakkor, az egyes területek közötti sorrend hasonló maradt (F2. számú táblázat). Leegyszerűsítve, megkülönböztethetünk viszonylag nagy-, közepes, és kisszámú szervezetet magában foglaló tevékenységi köröket. A nagyszámú szervezetet magába foglaló tevékenyégi körök között a 4 000-nél több szervezetet magában foglaló területeket értjük. Ezek a kultúra, a sport, a szabadidő, az oktatás és a szociális ellátás területei. Fontos megjegyezni, hogy még ezen a csoporton belül is nagy különbségek voltak. Míg az oktatási szervezetek száma 8 471 és 11 066 között mozgott a vizsgált időszakban, addig a szociális ellátás szervezeteinek száma 4 308 és 5 461 között. A szakmai, gazdasági érdekképviselettel foglalkozó szervezetek száma egy évben (2004) meghaladta a 4 000-et.

Közepes méretűként az 1 000–4 000 szervezetet magában foglaló területeket határoztuk meg. Ez igaz a vallással kapcsolatos tevékenységekre, a kutatásra, az egészségügyre, a környezetvédelemre, a településfejlesztésre, a közbiztonsággal foglalkozó szervezetekre és a szakmai és gazdasági érdekképviseletekre.

Végül, a legkevesebb szervezettel (1 000 alatt) működő tevékenységek a gazdaságfejlesztés, a munkaügy, a jogvédelem, a többcélú adományosztás, a nemzetközi kapcsolatok és a politika területei. A gazdaságfejlesztés területén dolgozó szervezetek száma 2009 és 2012 között meghaladta az 1 000-et.

4. ábra
Nem-lineáris növekedést mutató tevékenységi területe. Az adott tevékenységi területen működő szervezetek száma a 2003-as érték %-ában (2003=100%), 2003–2018



Forrás: KSH, Tájékoztatási Adatbázis, Nonprofit szervezetek. Saját szerkesztés

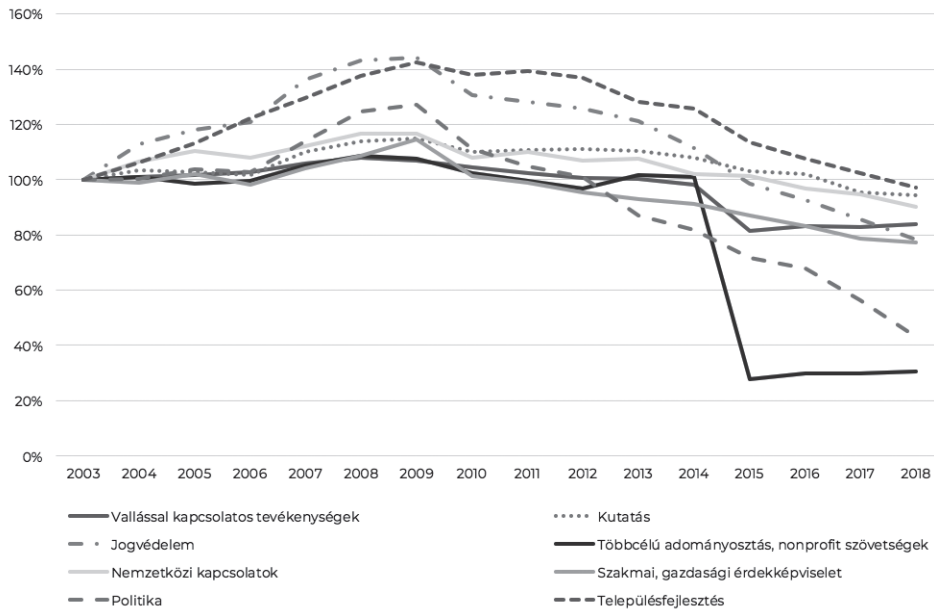
Számunkra azonban nem az egyes területek szervezetszámon alapuló mérete az érdekes, hanem a szervezetszám változása 2003 és 2018 között az egyes területeken. Ez alapján három csoportot különíthetünk el:

1. Az időszak túlnyomó részében növekedő tevékenységi területek: a sport, a kultúra és a környezetvédelem területei (3. számú ábra). Azaz, egy konfliktusorientált tevékenységi területet is itt találunk, a környezetvédelmet. Talán itt fontos megjegyezni, hogy a környezetvédelem területén (ellentétben például a jogvédelem vagy az adományosztás területével) sok vidéki, helyi szervezet működik.

2. A 2003-hoz képest 2018-ban legalább ugyanannyi, de jellemzően magasabb, ugyanakkor az utóbbi években csökkenő számú szervezettel rendelkező területek. Ezeken a területeken működött a legtöbb szervezet 2009–2011 között és ettől az időszaktól a szervezetek száma csökkenő tendenciát mutat. Összesen hét terület tartozik ebbe a csoportba: a szabadidő és hobbi, az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a polgári védelem és tűzoltás, a gazdaságfejlesztés és munkaügy és a közbiztonság védelme (4. számú ábra). Ezek depolitizált területek.

3. A 2003-hoz képest is csökkenést mutató területek. Ennek a csoportnak a növekedési görbéje jellemzően hasonló az előző csoportéhoz, azaz 2009–2011-ig növekedett a szervezetek száma, majd csökkenni kezdett; a különbség a csök-

5. ábra
Csökkenő szervezetszámú tevékenységi területek. Az adott tevékenységi területen működő szervezetek száma a 2003-as érték %-ában (2003=100%). 2003–2018



Forrás: KSH, Tájékoztatási Adatbázis, Nonprofit szervezetek. Saját szerkesztés

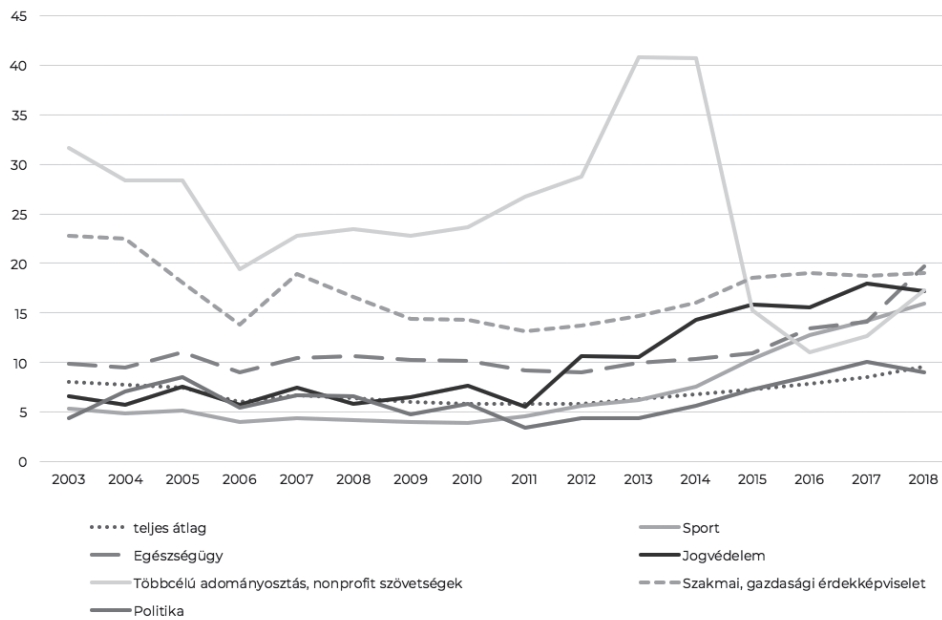
kenés mértékében van: ezeken a területeken ez olykor drasztikus mértékű volt. Ebbe a csoportba nyolc terület tartozik: a többcélú adományosztás, a vallással kapcsolatos tevékenységek, a jogvédelem, a szakmai, gazdasági érdekképviselet, a kutatás, a politika, a településfejlesztés és lakásügy, valamint a nemzetközi kapcsolatok (5. számú ábra). Ezen a területen túlnyomórészt, de nem kizárólag konfliktusorientált tevékenységi területeket találunk. A csökkenés azonban ezeken a konfliktusorientált területeken a legnagyobb mértékű.

A szervezetek bevételei

A szervezetek erőforrásai (pontosabban az egyes területek aggregált erőforrásai) természetesen függenek a szervezetek számától az adott területen.[8] Ezért célszerűbbnek látjuk az egy szervezetre jutó átlagos erőforrásokat vizsgálni. Mivel a foglalkoztatottak száma erősen összefügg az a rendelkezésre álló anyagi erőforrással,

8 Itt kevés a hely az ezzel kapcsolatos elemzések bemutatására. A vizsgált időszakon belül négy évben (2003, 2008, 2013, 2018) a szervezetek száma, az aggregált bevételei, a foglalkoztatottak és az önkéntesek száma közötti összefüggés annyira erős (minden esetben 0,5 vagy annál erősebb korrelációs együttható), hogy a szervezetszámban nagyrészt kifejeződik egy-egy terület erőforrással való ellátottsága is.

6. ábra
Az egy szervezetre jutó bevételek mértékének változása 2003–2019 (millió FT). A jelentősebb változásokat mutató területek



Forrás: KSH, Tájékoztatási Adatbázis, Nonprofit szervezetek. Saját szerkesztés

a szervezetek bevételeit és az önkéntesek számát mutatjuk be. Az évek közötti összehasonlíthatóság érdekében a 2003-as értéken vizsgáljuk[9] a szervezetek erőforrásait. Az eredményeket a fenti három csoport szerinti bontásban mutatjuk be.

A teljes szektor bevételei 2003-hoz képest csökkentek a 2010-es évekre, majd az utóbbi néhány évben emelkedésnek indultak. Általában az egyes területek átlagos, egy szervezetre jutó bevétele azonban inkább stagnál, mint növekszik. Azaz, jellemzően a bevételnövekedés vagy -csökkenés a szervezetszám változásával többnyire együtt mozog. Ez alól néhány terület képez kivételt (6. számú ábra).

A leglátványosabb a sportszervezetek területe, ahol a bevételek drasztikusan növekedtek. Ez nyilvánvalóan az utóbbi években bevezetett sportfinanszírozási szabályoknak és a különböző címeken a sportszervezeteknek juttatott támogatásoknak köszönhető. Az egy szervezetre jutó bevétel 2003-hoz képest a 2,5-szeresére nőtt 2018-ra úgy, hogy közben a szervezetek száma is folyamatosan növekedett.

A 2010-ig növekedő, majd csökkenő, de a 2003-asnál nagyobb számú szervezettel működő tevékenységi területek közül az egészségügynél látunk drasztikusnak

9 Az adott évek 2003-as értékre való átszámításához a KSH teljes fogyasztói ár-indexét használtuk.

tűnő bevételnövekedést, míg a harmadik, csökkenő szervezetszámmal működő területeken egymástól eltérő tendenciákkal találkozunk. Míg a többcélú adományosztással foglalkozó szervezetek bevételei növekedtek a 2010-es években, 2014-ben drasztikus csökkenést figyelhetünk meg. Ez az év volt a Norvég Civil Alap elleni kormányzati kampány éve. A következő időszakra a kormányzat már nem kötött megállapodást a Norvég Alappal, így a támogatás nem érkezett meg az addig annak elosztásával foglalkozó szervezetekhez sem. A jogvédelem, a politika, a szakmai és gazdasági érdekképviselet területén a változó környezet az erőforrások koncentrációjához vezetett, és átlagosan több bevételhez jutottak az egyes szervezetek.

Az önkéntesek száma

Az önkéntesek száma jó indikátora lehet a társadalmi beágyazottságnak és a szervezetek mobilizációs képességének. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az egy szervezetre jutó önkéntesek száma jellemzően nem éri el a 10 főt. Ez alól csak a környezetvédelem, a polgári védelem, a szociális ellátás, illetve bizonyos időszakokban a közbiztonság védelmével foglalkozó szervezetek és a többcélú adományosztó szervezetek képeznek kivételt.

A fő tendencia az önkéntesek átlagos számában is a stagnálás, vagy a kismértékű csökkenés. A változásokat vizsgálva az első, fontos és szembeötlő változás, hogy az erőforrások és az egy szervezetre jutó önkéntesek számának változása nem jár egyértelműen együtt. Az egy szervezetre jutó bevételek szerint a jelentős növekedést mutató sportszervezetek területén az egy szervezetre jutó önkéntesek száma például a felére csökkent. A szintén jelentős növekedést elkönyvelő egészségügy területén az egy szervezetre jutó önkéntesek száma stagnált (5–6 fő/szervezet), míg a bevétel szerint stagnálást mutató szociális területen jelentősen megnőtt az önkéntesek száma (7. számú ábra). A jogvédő és a politikai szervezetek esetében szintén inkább csökkent az egy szervezetre jutó önkéntesek száma. Azaz, több esetben az egy szervezetre jutó növekvő bevétel csökkenő önkéntesszámmal jár, míg a csökkenő vagy stagnáló bevételek mellett is nőhet az önkéntesek száma.

Összefoglalva megállapítható, hogy a bejegyzett civil szervezetek jelentette szektorban a 2010-es kormányváltás és a fokozatosan megváltozó környezet jelentős átrendeződéseket indított el. A 2010-es évekig a nonprofit szervezetek száma növekedett. Ez a tevékenységi területekre eső összbevétel növekedésével is együtt járt, ami azonban nem jelenti azt, hogy az egy szervezetre jutó bevétel is növekedett volna. A 2010-es évek jelentős változást hoztak ebben: a szervezetszám csökkenése vált általánossá, néhány területen pedig 2018-ra ez annyira

drasztikus mértékűvé vált, hogy az adott tevékenységi terület megszűnésével is fenyeget(het).

A pontos tendenciák tevékenyégi területenként változnak. A környezetvédelem kivételével a konfliktusorientált tevékenységi területeken működő szervezetek száma és összességében az erőforrásaik is csökkentek. Úgy tűnik, hogy erre az elérhető erőforrások koncentrációjával reagál a szféra, azaz, a nagyobb és erősebb szervezetek maradnak életben, amelyek talán több erőforrást képesek mozgósítani továbbra is. Ezt a kevés elérhető, kvalitatív kutatás is alátámasztja (Gerő et al. 2020).

A depolitizált tevékenységi területeken sem beszélhetünk egyértelmű bővülésről, ez csupán néhány kitüntetett területre (főként a sport és részben az egészségügy) jellemző. A tevékenységi területeket, illetve az átlagos szervezetméretet érintő változás azonban nem jár együtt a mozgósítható önkéntesek számának egyértelmű változásával. Míg néhány területen az anyagi és az önkéntesek jelentette erőforrások együtt mozognak (például a többcélú adományosztás területén), a bevételekkel mért szervezetméret és az egy szervezetre jutó önkéntesek száma ellentétes irányban mozog. E mögött részben az állhat, hogy a jelentős kormányzati támogatásokkal elárasztott szervezetek számára szükségtelen erőfeszítésnek tűnik az önkéntesek toborzása vagy más erőforrások mozgósítása (például a családpolitikával foglalkozó szervezeteknél, lásd Kapitány 2020). Másrészt, a konfliktusorientált szervezetek esetében az erőforrások jelentős része külföldről érkezik és – habár megnövekedett a személyi jövedelemadó 1% felajánlásának és a közösségi finanszírozásnak a jelentősége is (lásd a jogvédő szervezeteknél Gerő et al. 2020) – a külföldi támogatások felhasználása professzionális szervezetet igényel. Így az önkéntesek jelentősége csökken, a fizetett munkaerőé pedig növekedhet.

Következtetések

Ebben a tanulmányban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy a politikai kontextus hogyan függ össze a civil társadalom integrációs szerepeivel. Ebből a szempontból az ezzel foglalkozó elméletek két aspektusát érdemes kiemelni. A civil társadalom, a nonprofit szektor, a társadalmi mozgalmak elméletei szerint különböző integrációs mechanizmusokat, lehetőségeket tártunk fel. Míg a civil társadalom elméletei az állam és a társadalom közötti közvetítő mechanizmusokat hangsúlyozzák, a demokratikus szocializáció terepeként és a társadalmi csoportok közötti kapocsként tekintenek ezekre a szervezetekre, addig a társadalmi mozgalmak elméletei a konfliktusokból eredően a mozgósításon és a konfliktusok keretezésén keresztül a diskurzusok és világnézetek tematizálásának és harmonizálásának lehetőségét villantják fel, a nonprofit szektor elméletei pedig

a kereslet-kínálat modellen alapuló állampolgári cselekvésharmonizáció és a kormányzás és közpolitikák hálózati koordinációját vetik fel.

Mindhárom elméleti hagyomány általánosságban, a konkrét kontextust mellőzve veti fel ezeket az integrációs szerepeket. Az elmúlt időszakban azonban erősebben vetődik fel, hogy a politikai kontextus jelentős hatással van a civil társadalom és szerveződései működésére.

A kontextust a politikai keretfeltételek vagy a politikai rezsimek jellemzőin keresztül lehet a legegyszerűbben meghatározni. Az általunk alkalmazott tipológia szerint (Berhnard 2020) a liberalizálódó autokráciákban a lázadó, a demokratikus környezetben az intézményesített civil társadalom a jellemző, míg az autoriter irányba elmozduló, a politikai keretfeltételeket bezáró országokban a „gátőr" civil társadalom. Fontos azonban, hogy az intézményesített civil társadalom mellett vagy annak részeként, a demokratikus elköteleződésű, a tevékenységeiket tekintve az állammal potenciálisan konfliktusos szerepet vállaló (konfliktusorientált) szervezetek mellett jelen van a demokratikus értékeket és az ebből fakadó szerepet nem hangsúlyozó, depolitizált civil társadalom is. Az autoriter irányba elmozduló államok nem törekszenek a civil társadalom teljes leépítésére, hiszen arra számos esetben szükségük van (Kopper et al. 2017) mint legitimációs forrásra, hanem elsősorban annak átstrukturálására, szövetségesek szervezésére törekszenek, és céljuk elsősorban a szektor megszelídítése, az egyes szervezetek depolitizálása és a konfliktusorientált szervezetcsoportok meggyengítése (Bernhard 2020).

Így nem a civil társadalom megszűnése, hanem átalakulása következik be mind politikai, mind kulturális értelemben, ami a jogszabályi, a támogatási és a diszkurzív szinten is jelentkezik. Ennek az átalakulásnak a nyomait látjuk és mutattuk be a magyarországi helyzetet vizsgálva. A konfliktusosabb, a politikában és a közéletben direktebb szerepet játszó tevékenységi területeken működő szervezetek száma csökken, a bejegyzett szervezeteken belüli arányuk visszaesik, az általuk elérhető erőforrások aránya pedig drasztikusan csökken.

Egyes szervezetcsoportok jelentős állami dotálása, míg más csoportok hiteltelenítése és elvágása az állami bevételektől különböző módokon a szervezetek és az állampolgárok közötti kapcsolatok meggyengüléséhez vezethet. Az állami forrásoktól függő szervezetek elveszítik a motivációjukat akár a személyi jövedelemadó egy százalékából származó bevételek, akár más alternatív források megszerzésére, így az önkéntesek toborzására és mozgósítására is. A belföldi forrásoktól elvágott szervezetcsoportokon belül rengeteg szervezet megszűnik, jellemzően a kisebbek, míg a nagyobb, professzionális szervezetek egyre inkább külföldi forrásokra támaszkodva működnek. Ez pedig megköveteli a professzionális, stabil munkaerőt és csökkenti az önkéntesek szerepét.

Mindez persze nem csak a szervezetek túlélésére és stratégiáira van hatással, hanem fontos következményei lehetnek a civil társadalom integrációs szerepére is. A szervezetek számának és társadalmi beágyazottságának csökkenésével egyre kevesebb esély van arra, hogy ezek a szervezetek beteljesítsék azt az emancipatórikus küldetésüket, hogy a demokrácia iskolájává váljanak. Ez ugyanis csak akkor működik, ha vannak olyan tagjai, akik részt vesznek a napi működtetésben és deliberációs folyamatokban. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy ezeknek szervezeteknek még akkor is van demokratizáló hatása, ha egyébként maguk nem követnek demokratikus elveket (Gerő 2018, Letki 2003, 2004).

Ebben a kötetben máshol azt is bemutattuk (Gerő–Szabó 2020 ebben a kötetben), hogy a civil részvétel is egyre inkább pártossá, pártpolitikai szempontból polarizáltabbá válik. Más kutatások pedig arra engednek következtetni, hogy a civil szervezeti tagság egyrészt a társadalmi tőke felhalmozásának a terepe is lehet, másrészt a civil szervezeti tagok és az azon kívül eső csoportok között viszonylag éles választóvonal van. Ez a választóvonal részben a társadalmi háttérre épülő tényezőkből, részben kognitív tényezőkből áll: a kockázatvállalás, a jövőorientáltság, a belső motivációs készletek kognitív (ám élethelyzetek és a goffmani interpretatív keretek által befolyásolt) tényezőiből (Susánszky–Gerő 2013). ezt a választóvonalat tovább erősítik a deliberáció lehetőségének csökkenése, a politikai polarizálódás és a nyilvánosság átalakulása, amelyben a civil szervezetek negatív szereplőként tűnnek fel.

A civil szervezetekkel szembeni kampányok a részvétel fontosságába vetett hitet erodálják és a civil szervezetek konfliktusorientált típusaiban való bizalmatlanságot erősítik, ezáltal pedig értékes erőforrásoktól fosztják meg ezeket a szervezeteket. Ez pedig azt is jelenti, hogy kevésbé képesek betölteni közvetítő és az államot demokratizáló szerepüket. A közvetítés egyirányúvá válik, a civil szervezetek a támogatásokért cserébe, esetleges közpolitikai részvétel lehetőségéért a hatalom diskurzusait fogadják el, és a politikai hatalom közpolitikai céljait közvetítik a társadalom felé. A civilek által biztosított kommunikációs terekben felbukkanó, emergens kérdések, problémák, igények nem, vagy jóval kevésbé jut el a politikai és állami szférához, mit egy nyitottabb rendszerben. Sem a konzultációs fórumok (hiszen ezek megszűnnek), sem a tüntetések, vagy a tiltakozás más formái (hiszen ezekre a központosított kormányzat elvből sem reagálhat), sem pedig az újonnan megjelenő szolgáltatások nem adnak lehetőséget erre. Ez hosszú távon a politikai berendezkedés legitimációjának problémáihoz vezethet.

Ebben a helyzetben a civil társadalom értékek és világértelmezések szintjén betöltött integrációs szerepe is veszélybe kerül. Mivel minden probléma alapvetően a pártpolitikai térben értelmeződik, ezért a keretezés egyeztetése szinte eleve

kudarcra ítélt. Ahogy két másik tanulmányunkban ezt bemutattuk, a polarizáció felszámolása nem érdeke az egyre zártabb politikai rendszert létrehozó hatalomnak, hanem éppen ellenkezőleg, csupán a megfelelő mértékű diffúz tömeglojalitás biztosítása a cél (Gerő–Szabó 2020 ebben a kötetben, Szabó–Gerő 2020 a másik kötetben).

Ehhez pedig a konfliktusorientált tevékenységi területeken működő szervezetek gyengítése és a depolitizált, de identitásukban és formájukban civil szervezetek súlyának növelése hatékony eszköz lehet.

Természetesen annak bemutatása, hogy mindez pontosan milyen hatással van a társadalom szövetére, további vizsgálatokat kíván. Az itt bemutatott adatok a folyamatok makroszintű illusztrációjaként szolgálnak. Maguk az adatbázisok is sok bizonytalansággal bírnak, de ennél fontosabb, hogy csupán néhány, nagyon korlátozott információval rendelkezünk, amit a szervezetek és az azokhoz kapcsolódó állampolgárok csoportjainak a vizsgálata egészíthet ki.

Hivatkozások

Ágh A. (2016) The decline of democracy in East-Central Europe: Hungary as the worst-case scenario. *Problems of Post-Communism*, *63*(5–6). 277–287.

Alexander, J. C. (2006) The civil sphere. Oxford, New York: Oxford University Press.

Anheier, H. K. – Salamon, L. M. (2006) The nonprofit sector in comparative perspective. In *The nonprofit sector: A research handbook 2*. New Haven: Yale University Press. 90–114.

Arató K. – Mikecz D. (2015) Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In Körösényi A. (szerk.) *A magyar politikai rendszer negyedszázad után.* Budapest: Osiris.

Baldassari, D. – Diani, M (2007) The Integrative Power of Civic Networks. *American Journal of Sociology,* 113(3). 735–780. DOI: 10.1086/521839

Balogh B. – Mészáros G. – Sebestény I. (2003) *Módszer és gyakorlat: A nonprofit statisztika 10 éve 1992–2002.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

Bernhard, M. (1993) Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe. *Political Science Quarterly,* 108(2). 307–326. DOI: 10.2307/2152014

Bernhard, M. (2020) What do we know about civil society and regime change thirty years after 1989? *East European Politics,* 36(3). 341–362.

Bocskor Á. (2018). Anti-immigration discourses in Hungary during the 'Crisis' year: The Orbán government's 'National Consultation'campaign of 2015. *Sociology,* 52(3). 551–568.

Bogaards, M. (2018) De-democratization in Hungary: Diffusely defective democracy. *Democratization,* 25(8). 1481–1499.

Bognár É. – Sik E. – Surányi R. (2018) The case of Hungary–de Wilde goes wild. CEASEVAL Report. Available at: Http://Ceaseval. Eu/Publications/08_BognarSik_ Suranyi_The_ case_of_Hungary. Pdf.

Boron, A. (2005) Civil Society and Democracy: The Zapatista experience. *Development,* 48. 29–34. DOI: https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100138

Bozóki A. – Hegedűs D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization,* 25(7). 1173–1189.

Busso, S. – De Luigi, N. (2019) Civil Society Actors and the Welfare State. A historically-based analytical framework. *Partecipazione e Conflitto,* 12(2). 259–296. DOI: 10.1285/i20356609v12i2p259

Buzogány Á. (2017) Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation? *Democratization,* 1307–1325. Doi: 10.1080/13510347.2017.1328676

Carothers, T. (2016) Closing space for international democracy and human rights support. *Journal of Human Rights Practice,* 8(3). 358–377. doi: 10.1093/jhuman/huw012

Cianetti, L. – Dawson, J. – Hanley, S. (2018) Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe–looking beyond Hungary and Poland. *East-European Politics,* 34(3). 243–256.

Cizewska-Martynska, E. (2015) The Meaning of the 1980s' Anti-Politics' Legacy within the Contemporary East-Central European Civil Societies. *Intersections,* 1(3). 37–58. https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i3.103

Cohen, J. L. – Arato, A. (1992) *Civil Society and Political Theory.* Cambridge, Massachusets: The MIT Press.

Chronowski N. (2014) Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers 8. 1–16.

Davis, G. F. – McAdam, D. – Scott, W. R. – Zald, M. N. (2005) *Social movements and organization theory.* Cambridge, New York: Cambridge University Press.

della Porta, D. (2013) *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Chichester: John Wiley & Sons.

della Porta, D. (2020) Building Bridges: Social Movements and Civil Society in Times of Crisis. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 31. 938–948. https://doi.org/10.1007/s11266-020-00199-5

della Porta, D. – Felicetti, A. (2019) Innovating Democracy Against Democratic Stress in Europe: Social Movements and Democratic Experiments. *Representation*, 1–18. https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1624600

Diani, M. (2015) *The cement of civil society: Studying networks in localities*. Cambridge University Press.

Dupcsik Cs. – Szabari V. (2015) Elméleti bevezető az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című OTKA kutatáshoz. *Socio.hu*, 3. 44–63. DoI: 10.18030/socio.hu.2015.3.44

Edwards, M. (2009) *Civil society.* Polity.

Ekiert, G. – Foa, R. (2011) Civil Society Weakness in Post-Communist Europe. *European Journal of Political Research,* 56(2). 419–439. DOI: https://doi.org/10.1111/1475-6765.12182

Bíró E. – Márkus E. (2002) *Nonprofit szektor analízis: Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. EMLA Egyesület.

Feischmidt M. – Zakariás I. (2018) Jótékonyság és politika: a menekülteknek nyújtott közvetlen segítség közéleti hatásai. *Politikatudományi Szemle,* XXVII(2). 55–83. DOI: 10.30718/PolTud.Hu.2018.2.25.83.

Gagyi Á. (2018) *A válság politikái. Új kelet-közép-európai mozgalmak globális perspektívában.* Budapest: Napvilág.

Gagyi, A. – Ivancheva, M. (2019) *The reinvention of 'civil society': Transnational conceptions of development in East-Central Europe.* Bristol: Policy Press.

Gerő M. (2018) Between Hopes and Reality: About Civil Society and Political Participation in Hungary Between 1990 and 2010. Disszertáció. https://doi.org/10.15476/ELTE.2018.254

Gerő M. – Kerényi Sz. (2017) Anti-Soros rallies and blazing EU-flags. Civil society and social movements between populism and democracy in Central and Eastern Europe. *Socio.hu,* 5. 1–6. DOI: 10.18030/socio.hu.2017en.1

Gerő M. – Susánszky P. – Kopper Á. – Tóth G. (2020) Strategies for Survival: Human Rights Organizations' Responses to the Closing of Political Opportunity Structures in Hungary. *Politologicky Casopis- Czech Journal of Political Science,* 27(2). 119–139. DOI: 10.5817/PC2020-2-119

Goffman, E. (1981) *Forms of Talk.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Goodwin, J. – Jasper, J. M. (1999) Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political ProcessTheory. *Sociological Forum,* 14 (1). 27–54.

Giugni, M. (2009) Political opportunities: From Tilly to Tilly. *Schweizerische Zeitschrift Für Politikwissenschaft,* 15(2). 361–367. 10.1002/j.1662-6370.2009.tb00136.x

Glózer R. (2008) *Diskurzusok a civil társadalomról: Egy fogalom transzformációi a rendszerváltó évek értelmiségi közbeszédében.* Budapest: L'Harmattan.

Habermas, J. (1981) New Social Movements. *Télos,* 49. 33–37. DOI: 10.3817/0981049033

Hasenfeld, Y. – Gidron, B. (2005) Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations. *Journal of Civil Society,* 1(2). 97–112. https://doi.org/10.1080/17448680500337350

Howard, M. M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge University Press.

Jacobsson, K. – Saxonberg, S. (2013) *Beyond NGO-ization: The Development of Social Movements in Central and Eastern Europe.* London: Ashgate.

Jenkins, J. C. (1983) Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology,* 9. 527–553.

Kerényi Sz. (2016) Mozgalmi ciklusok és az alulról szerveződő mozgalmak strukturális csapdái. In Antal A. (szerk.) *A Civilek Hatalma–A Politikai Tér Visszafoglalása.* Budapest: Noran Libro. 283–304.

Koopmans, R. (2007) New social movements and changes in political participation in Western Europe. *West European Politics*, 19(1). 28–50. DOI: https://doi.org/10.1080/01402389608425119

Kopper Á. – Susánszky P. – Tóth G. – Gerő, M. (2017) Creating suspicion and vigilance. *Intersections,* 3(3). 108–125. doi: 10.17356/ieejsp.v3i3.366

Kornai J. (2015) Hungary's U-turn: Retreating from Democracy. *Journal of Democracy,* 26(3). 34–48.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf, L. – Szabó, A. (2016) A magyar társadalom integrációs és rétegződésmodelljei. *Szociológiai Szemle,* 26(3). 4–27.

Kriesi, H. (2004). Political context and opportunity. In *The Blackwell Companion to Social Movements.* Oxford: Blackwell. 67–90.

Kuti É. (1998) *Hívjuk talán nonprofitnak.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.

Kuti É. (2016) Tartós trendek vagy múló zavarok? Változási folyamatok a civil szférában. In Antal A. (szerk.) *A Civilek Hatalma–A Politikai Tér Visszafoglalása.* Budapest: Noran Libro. 283–304.

Letki, N. (2003) *Explaining political participation in East-Central Europe: Social capital, democracy and the communist past.* Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.

Letki, N. (2004) Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe. *Political Research Quarterly*, 57(4). 665–679. https://doi.org/10.1177/106591290405700414

Lipschutz, R. D. (1992) Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. *Millennium: Journal of International Studies*, 21(3) 389–420. https://doi.org/10.1177/03058298920210031001

Majtényi B. – Kopper, Á. – Susánszky, P. (2019) Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis. *Democratization,* 26(2). 173–189.

Maloney, W. A. – Roßteutscher, S. (szerk.) (2007) *Social Capital and Associations in European Democracies. A Comparative Analysis*. New York: Routledge.

McAdam, D. – Tarrow, S. (2018) The Political Context of Social Movements. In Snow, D. A. – Soule, S. A. – Kriesi, H. – McCammon, H. J. (szerk.) *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements.* John Wiley & Sons, Ltd. 17–42. https://doi.org/10.1002/9781119168577.ch1

McAdam, D. – Tarrow, S. G. – Tilly, C. (2001) *Dynamics of Contention.* Cambridge: Cambridge University Press http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511805431

McCarthy, J. D. – Zald, M. N. (1977) Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6). 1212–1241.

Melucci, A. (1980) The new social movements: A theoretical approach. *Social Science Information,* 19(2). 199–226.

Mikecz D. (2014) Új tiltakozási és szervezeti formák a radikális jobboldali mozgalmi eszköztárban. *Politikatudományi Szemle,* XXIII(4). 71–91.

Nagy Á. (2016) A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne. In: *A civilek hatalma.* Budapest: Noran Libro. 146–161.

Offe, C. (1985) New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. *Social Research,* 52. 817–868.

Pap A. L. (2017) *Democratic decline in Hungary: Law and society in an illiberal democracy.* Routledge.

Pedahzur, A. (2001) The paradox of civic education in non-liberal democracies: The case of Israel. *Journal of Education Policy*, 16(5). 413–430. DOI: 10.1080/02680930110071020

Petrova, T. – Tarrow, S. (2007) Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe. *Comparative Political Studies,* 40(1). 74–94.

Plenta, P. (2020) Conspiracy theories as a political instrument: utilization of anti-Soros narratives in Central Europe. *Contemporary Politics,* 5. 512–530. DOI 10.1080/13569775.2020.1781332

Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* New York – London: Simon & Schuster.

Rixer Á. (2014) *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective.* Passau: Schenk Verlag.

Róbert P. – Szabó A. (2017) *„Magad, uram, mert szolgád alig van!": A politikai részvétel tendenciái Magyarországon.* In *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák.* Budapest: Napvilág. 199–227.

Rose-Ackerman, S. (2007) From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society. *East European Politics and Societies*, 21(1). 31–47. DOI: 10.1177/0888325406297132

Rosenblum, N. L. – Lesch, C. H. T. (2011) Civil Society and Government. In Edwards, M. (szerk.) *The Oxford Handbook of Civil Society.* 1st ed. Oxford University Press. 285–296. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.013.0023

Roßteutscher, S. (2005) The associative elixir: Lure or cure? In Roßteutscher, S. (szerk.) *Democracy and the Role of Associations: Political, organizational and social contexts.* London: Routledge. 239–245.

Sandi, A. M. (2003) Restoring civil societies in Central and Eastern Europe. *Futures,* 24(2). 110–117. DOI: https://doi.org/10.1016/0016-3287(92)90002-W

Scheiring, G. (2008) A környezetvédelem repolitizálódása: Ökopolitikai értelmezési keretek dinamikája a Zengő-mozgalomban. *Szociológiai Szemle,* 2. 111–130.

Sebestény I. (2016) Fél évtized–egészen új környezetben. In *A Civilek Hatalma–A Politikai Tér Visszafoglalása.* Budapest: Noran Libro. 61–84.

Shevtsova, M. (2017) Friend or foe? Foreign donors' role in the formation of civil society in Ukraine. *Socio.hu,* 5. 53–70. DOI: 10.18030/socio.hu.2017en.53

Snow, D. A. – Worden, S. K. – Rochford, E. B. – Benford, R. D. (1986) Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociology Review,* 51. 464–481.

Snow, D. A. (2013) Framing and Social Movements. In Snow, D. A. – Della Porta, D. – Klandermans, B. – McAdam, D. (szerk.) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements.* (o. wbespm434). Blackwell Publishing Ltd. https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm434

Snow, D. A. – Benford, R. D. (1988) Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. *Annual Review of Sociology,* 26. 611–639.

Stadat 2020. KSH. Tájékoztatási Adatbázis. Központi Statisztikai Hivatal. http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/themeSelector.jsp?lang=hu

Susánszky P. – Gerő M. (2013) A civil részvételt segítő és gátló tényezőkről. In Susánszky É. – Szántó Z. (szerk.) *Magyar Lelkiállapot*. Budapest: Semmelweis. 25–40.

Szabó M. (1995) A szabadság rendje. Társadalmi Mozgalmak, Politikai Tiltakozás. *Politikatudományi Szemle,* 4. 51–77.

Tarrow, S. (1994) *Power in Movement*. Cambridge University Press.

Tocqueville, A. (2017) *Democracy in America*. Create Space Independent Publishing Platform.

Torma J. (2016) Norvég-ügy – Civil szervezetek elleni kormányzati támadássorozat Magyarországon. In Antal A. (szerk.) *A civilek hatalma.* Budapest: Noran Libro. 266–281.

Tóth A. T. (1996) Civil társadalom és szakszervezetek. Kandidátusi Értekezés. MTA Doktori Tanácsa.

Touraine, A. (1992) Beyond Social Movements? *Theory, Culture & Society,* 9(1). 125–145. DOI: https://doi.org/10.1177/026327692009001007

Unger, A. (2018) A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény. *Fundamentum,* 2–3. 5–16.

Weisbrod, B. A. (1977) *The voluntary nonprofit sector. An economic analysis.* Lexington Books.

Zald, N. M. – Ash, R. (1966) Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change. *Social Forces,* 44(3). 327–341.

Függelék

F1. táblázat
A konfliktusorientált és depolitizált tevékenységi területeken működő szervezetek aránya, 2003–2018
KSH, Tájékoztatási adatbázis, a működő szervezetek %-ában

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konfliktus-orientált	14	13	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12	11	11	10	10
Depolitizált	86	87	87	87	87	87	87	88	88	88	88	88	89	89	90	90

F2. táblázat

Az egyes tevékenyégi területeken működő szervezetek száma, 2003-2018 (KSH, Tájékoztatási adatbázis)

Tevékenységi terület	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kultúra	5344	5608	5819	6108	6803	7247	7500	7644	7843	7939	8092	8146	8196	8410	8606	8904
Vallással kapcsolatos tevékenységek	1409	1423	1434	1445	1489	1521	1507	1474	1444	1416	1415	1382	1147	1173	1168	1180
Sport	6941	7045	6978	7123	7569	7871	7798	7465	7510	7598	7672	7749	8696	8722	9072	9481
Szabadidő, hobbi	8471	8936	9246	9652	10379	10942	11251	10994	11066	10970	10674	10488	9729	9635	9500	9073
Oktatás	7150	7359	7475	7583	7947	8068	8086	8068	8066	8026	7967	7822	7531	7462	7314	7393
Kutatás	1097	1134	1127	1114	1206	1248	1261	1208	1215	1218	1209	1184	1130	1119	1045	1034
Egészségügy	2281	2404	2474	2562	2738	2803	2793	2827	2857	2830	2773	2707	2535	2459	2371	2353
Szociális ellátás	4308	4529	4692	4822	5252	5371	5395	5419	5461	5444	5328	5237	5089	4984	4857	4911
Polgárvédelem, tűzoltás	824	820	823	845	905	958	971	889	874	854	838	784	803	811	833	884
Környezetvédelem	1148	1179	1224	1269	1429	1506	1568	1626	1676	1684	1691	1691	1920	1890	1834	1833
Településfejlesztés, lakásügy	2266	2405	2564	2770	2939	3117	3227	3124	3154	3098	2901	2845	2575	2439	2318	2200
Gazdaságfejlesztés, munkaügy	686	760	826	842	928	984	1020	1026	1040	1023	974	943	974	956	912	891
Jogvédelem	672	759	793	812	914	962	970	878	862	845	814	749	661	623	575	526
Közbiztonság védelme	1617	1696	1770	1889	2072	2105	2224	2200	2255	2220	2196	2187	2061	2014	1970	1950

Tevékenységi terület	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Többcélú adományosztás, nonprofit szövetségek	748	755	738	746	786	812	804	767	744	725	760	754	207	224	224	230
Nemzetközi kapcsolatok	740	788	817	799	831	862	863	799	813	790	797	755	749	717	702	668
Szakmai, gazdasági érdekképviselet	3678	3632	3751	3608	3827	3999	4214	3729	3642	3509	3421	3354	3206	3056	2899	2842
Politika	492	494	511	505	561	613	625	547	515	497	429	403	353	334	277	213
Szervezetek száma összesen	49872	51726	53062	54494	58575	60989	62077	60684	61037	60686	59951	59180	57562	57028	56477	56566

Integrációs rendszerek

Rugalmasság biztonság nélkül

Munkaerőpiaci integrációs mechanizmusok Magyarországon a 2010-es években

Illéssy Miklós
Huszár Ákos
Csizmadia Péter

Bevezetés

A társadalom tagjainak a munkavégzés sok esetben nemcsak jövedelemforrás, hanem a társadalmi integráció eszköze is: a munkahely, a foglalkozás az egyik legfontosabb építőeleme az identitásnak, valamint az elérhető jövedelem is meghatározza az egyén helyét a társadalomban. A munkaerőpiac a társadalmak egyik meghatározó integrációs terepe, és a foglalkoztatás magas szintje a második világháború után Nyugat-Európában létrejött jóléti államok gazdasági tartópillére is.[1]

Részben ebből adódóan, részben a szociális jogok fokozatos kiterjesztésének következtében jelent meg az az igény, hogy az emberek munkaerejére és kreativitására ne piaci áruba bocsátandó eszközként tekintsenek. Esping-Andersen (1990) hívta fel a figyelmet arra az észak-európai szociáldemokrata kormányok gyakorlatában megbúvó paradoxonra, hogy miközben az általuk működtetett, az állampolgárokat nagyvonalú jóléti juttatásokban részesítő államok gazdaságilag csupán a csaknem teljes foglalkoztatás mellett tarthatók fenn, e juttatások éppen azt teszik lehetővé, hogy a munkavállalók kivonják magukat a munkaerőpiaci részvétel kényszere alól. Ez utóbbi folyamatot tekintette dekommodifikációnak, vagyis amikor *„egyének vagy családok egy társadalmilag elfogadható életszínvonalat képesek fenntartani, függetlenül a munkaerőpiaci részvételtől”* (Esping-Andersen, 1990:37). Az a látszólagos ellentmondás, mely szerint a jóléti államok – különösen azok skandináv modellre hasonlító változatai – lehetőségeikhez ké-

1 A tanulmány az NKFIH (K128965, 06002542) *Törésvonalak a magyar társadalom szerkezetében: a fogyasztás, az intézmények és a területi különbségek hatásai* című projekt keretében készült.

pest minél többet tesznek azért, hogy a munkavállalók függetlenedni tudjanak a munkaerőpiactól, az államháztartás egyre inkább rászorul arra, hogy a társadalom tagjainak minél nagyobb része vállaljon munkát. Ez rávilágít a munkaerőpiac mint társadalmi intézmény nem-piaci jellegére. Más piacoktól eltérően a munkaerő ugyanis nem egyszerűen áru, hiszen a munkajövedelem a társadalmi reprodukció alapja is. Ebből az is következik, hogy szemben a hagyományos piacokkal, a kereslet és a kínálat változása miatt a munkaerőpiacon kialakuló bérrugalmasság nem végtelen: ha túlkínálat alakul ki, a munkavállalók bére nem csökkenthető egy bizonyos szint alá. Ezt jelzik az olyan gyakorlatok, mint a minimáljövedelem vagy a garantált bérminimum bevezetése, illetve legújabban a feltétel nélküli alapjövedelemről[2] kialakuló viták.

A munka központi szerepéből következik a munkaerőpiac ama sajátossága is, hogy a foglalkoztatás elméleti társadalmi optimuma nem korlátozódik a teljes foglalkoztatásra. A foglalkoztatáspolitika nyelvén ez azt jelenti, hogy mivel a modern polgári-kapitalista társadalmak számára a munkaerő a legértékesebb befektetés, ezért társadalmilag nem egyszerűen csak az a kívánatos, hogy minél több ember minél rövidebb idő alatt helyezkedjen el a munkaerőpiacon, hanem emellett olyan állást találjon magának lehetőség szerint, ahol a legtöbb értéket képes előállítani. Jól jelzi ezt az oktatásban töltött idő meghosszabbodása, a munkába állás időpontjának kitolódása, az aktív munkaerőpiaci politikák térhódítása. Ezek mind azon a felismerésen alapulnak, hogy a munkavállalótól csak akkor lehet elvárni, hogy időt és pénzt áldozzon a saját fejlesztésébe, hogy a munkájában vagy éppen a munkahelyváltás során rugalmas legyen, ha ehhez az állam makroszinten biztosítja a stabilitást, vagyis, hogy az átmeneti, nehéz helyzetekben nem kerül senki létbizonytalanságba. Minél rövidebb a munkanélküliségben töltött idő hossza – illetve ez idő alatt hatékony (át)képzési és jövedelem-fenntartói rendszerek állnak rendelkezésre –, annál sikeresebb lesz a munkavállaló visszailleszkedése a munkaerőpiacra, annál jobban fog boldogulni az egyén az új helyzethez történő alkalmazkodásban, végső soron annál szorosabb a társadalmi integráció. Ezzel szemben, ha ezek a feltételek nem biztosítottak, akkor egyrészt a munkavállaló rugalmassága csökken[3], kialakul benne az elkerülhetetlen strukturális vál-

2 Angolul *unconditional basic income* (UBI), bár a feltétel nélküli *(unconditional)* helyett sokan az egyetemest *(universal)* használják, ami annyiban pontosabb, hogy a szociális jogok fejlődéséhez hasonlóan egy feltétele mindenképpen van a jogosultság megszerzésének: az állampolgárság.

3 Érdemes felidézi Jan Karlsson fogalmi elemzését a rugalmasságról. Eszerint a rugalmasság egy olyan relációs fogalom, amelynek értelmezéséhez kiemelten fontos azonosítani, hogy a munkahelyi rugalmasság adott formája a munkavállaló, a munkáltató, vagy mindkét fél számára előnyös, esetleg mindkét fél számára káros. A rugalmasság relációs jellegéből következik az is, hogy annak hiánya mást jelent az egyik és mást

tozásokkal szembeni ellenállás, és a befektetés helyett abban lesz érdekelt, hogy bármilyen munkát elvállaljon, akár még a készségeihez, képességeihez, képzettségéhez nem illeszkedőket is azért, hogy minél hamarabb pótolni tudja a kieső jövedelmet. Könnyen belátható, hogy ez a modell az előzőhöz képest alacsonyabb szintű integrációhoz vezet, amelyben sokkal könnyebb a társadalmi kirekesztéshez vezető ereszkedő spirálba kerülni (Schmid 1998).

Ez az egyik legalapvetőbb félreértés a jóléti állam – vagy szűkebben: a szociálpolitika – funkciójával kapcsolatban. Az uralkodó nézet ugyanis általában nem számol a gazdaság, a munkaerőpiac, az oktatási-képzési rendszer és a szociálpolitika között létrejövő kölcsönös dinamikákkal, vagyis azzal, hogy hogyan stimulálják a jóléti kiadások a gazdaságot. Ebben az értelmezésben a jóléti állam a gazdasági növekedés következtében létrejött egyfajta „luxustermék", amelyet azonnal vissza kell fogni, amint csökken a gazdasági növekedés. Jól illusztrálják ezt a szemléletet Kornai János (1992) fogalma a koraszülött jóléti államról, illetve a nyomában fellángoló, „a gazdasági növekedést felemésztő koraszülött jóléti államról" értekező közgazdászok írásai (Csillag 2009).[4] Nemzetközi példákért sem kell sokat kutatni: a 2008-as világgazdasági válság nyomán bevezetett intézkedések a legtöbb európai országban a jóléti kiadások visszafogására irányultak, amelyek nem csökkentették, hanem mélyítették a társadalmi és gazdasági károkat (Vaughan-Whitehead 2015).

A jóléti államok erodálódása hosszabb folyamat eredménye. E változásoknak több mozgatórugója is volt, melyek közül mi a három legfontosabbnak tartottat emeljük ki. Közvetlen kiváltó okként az olajválságot, illetve az annak nyomán kialakuló gazdasági recessziót. A globalizáció térnyerését, amely soha nem látott intenzitású versenyhelyzetbe hozta az olajárrobbanás miatt amúgy is megroppant fejlett kapitalista társadalmakat. Valamint az uralkodó ideológiában bekövetkezett változást, amely a neoliberalizmus dominanciáját hozta nemcsak a politikai közbeszédben, de a társadalomtudományokban is, különösen a közgazdaságtudományban. Sok egyéb mellett e három tényező következtében előtérbe került a rugalmasság, amely a mai napig meghatározó fogalom a munka világával foglal-

a másik félnek: a munkáltatók számára a rugalmasság hiánya egyenlő a merevséggel, miközben a munkavállalók számára a stabilitással. A rugalmasság tehát egy kétélű fegyver, amely mindkét fél számára járhat előnyökkel és hátrányokkal az adott kontextustól függően (az elmélet részletes ismertetését lásd Makó et al. 2010:45–49).

4 Részletesebb kritika ismertetésére ebben az írásban nincs hely. Kornai természetesen tisztában volt a jóléti kiadások társadalmi és gazdasági hasznosságával, az idézett írásában mégis elsősorban fiskális szempontokat vett figyelembe. Az általa egészen speciális kontextusban alkalmazott koraszülött jóléti állam fogalma azonban később „önálló életre kelt", és az eredeti értelméhez képest jelentősen megváltozott tartalommal vált a neoliberális politikai és közgazdaságtani érvelés hivatkozásává a jóléti kiadások csökkentése szükségességének indokolásakor.

kozó társadalomtudományokban. A munkavállalók számára hátrányos rugalmasság eszközei benyomultak a foglalkoztatás minden területére: a szerződésektől (atipikus foglalkoztatási formák), a munkaidőn át, egészen a munkaköri besorolási rendszerekig.

A foglalkoztatási gyakorlatok rugalmassá tétele fellazította a szociális védelem korábbi kereteit a nyugat-európai országokban. A munkaszervezetek szintjén a rugalmasság két típusát szokás megkülönböztetni. A *külső vagy munkaerőpiaci rugalmasság* a munkaerő létszámának dinamikus változását jelenti a vállalat növekedésének függvényében. Ebben a rendszerben az alacsony foglalkoztatási védelem miatt a vállalatok könnyen vesznek fel és bocsátanak el munkaerőt a piac ingadozásait követve, emellett kiterjedt gyakorlata van az olyan atipikus foglalkoztatási formáknak, mint a munkaerő-kölcsönzés, a határozott idejű szerződések, a készenléti munka vagy újabban a nullaórás munkaszerződések. Ezzel szemben a *belső vagy funkcionális rugalmasság* a piaci igények változásaira a munkavállaló átképzésével, a munkaszervezet átalakításával igyekszik reagálni, nagyobb válságok idején pedig a munkaidőkeret csökkentésével, a túlmunka ideiglenes tiltásával, a szabadságolások átszervezésével, a részmunkaidős foglalkoztatás bevezetésével. Meg kell jegyezni, hogy ezek a mikroszintű vállalati gyakorlatok szoros összefüggésben állnak a tágabb intézményi kontextus olyan jellemzőivel, mint a jóléti állam kiterjedtsége, a társadalmi párbeszéd intenzitása vagy a képzési rendszer rugalmassága. A munkaerőpiaci (külső) rugalmasság eszközeit általában azokban az országokban alkalmazták nagyobb részben, ahol a jóléti állam kisebb volt, a társadalmi párbeszéd intézménye pedig fejletlenebb. Ezzel szemben a funkcionális (belső) rugalmasság eszközei (Piore–Sabel 1984) azokban az országokban bizonyultak népszerűbbnek, amelyeket kiterjedt jóléti állam, intenzív munkaügyi kapcsolatok jellemeztek, az élethosszig tartó tanulásnak pedig jól működő intézményrendszere épült ki.

Például Dániában igyekeztek a két modell előnyeit egyszerre kihasználni: *„Dánia egyfajta hibrid foglalkoztatási rendszer, amely kombinálja a liberális munkapiac rugalmasságát az északi jóléti állam társadalmi biztonságával és az aktív munkaerőpiaci politikával”* (Madsen 2003:101). A rendszer három tartópillére a rugalmas munkaerőpiac, a viszonylag magas szintű munkanélküliségi ellátások és az aktív munkaerőpiaci politika eszközök széles tárházának alkalmazását tette lehetővé, amely különösen a kilencvenes években bizonyult roppant sikeresnek. A rugalmas munkaerőpiac nagyon leegyszerűsítve azt jelentette, hogy az átlagos dán munkavállaló jóval gyakrabban váltott munkahelyet, mint a hasonlóan fejlett európai országok munkavállalói. A munkanélküli segély viszonylag magas szintű jövedelmet biztosított az átmenetileg nehéz helyzetbe került munkavállalók

számára. Akik pedig hosszabb időre estek ki a munkaerőpiacról, azok számára átképzéssel biztosították, hogy jobb pozícióból vágjanak neki az álláskeresésnek. Mint említettük, a dán rendszer az 1990-es és 2000-es években élte aranykorát, de az újabb tapasztalatok arra utalnak, hogy a 2008-as gazdasági válság ugyan ezt a modellt is megrázta, de arra a többi országhoz képest jobban reagált (Bredgaard–Madsen 2018).

A rugalmas biztonság *(flexicurity)* dán példája jól mutatja, hogy a munkaerőpiac, a vállalatok munkaszervezetei, a szociális védelem és az oktatás, képzés kölcsönösen egymásra ható társadalmi intézményei miképpen képesek az integráció magasabb vagy alacsonyabb szintjét biztosítani.

Ebből a szempontból az elmúlt húsz év legfontosabb eseménye Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás volt 2004. május 4-én. Ezzel egy olyan politikai közösség részévé vált az ország, amelyben a társadalmi integráció és a szociális védelem fontos értéknek számított és számít a mai napig. Jóllehet, teljesen egységes európai szociális modellről nem beszélhetünk, hiszen az EU-n belül is számtalan válfaja létezik a jóléti államnak, ráadásul a diverzitás csak növekedett a posztszocialista országok csatlakozásával. Az azonban leszögezhető, hogy az európai gondolatnak szerves részét képezi annak felismerése, hogy a gazdasági és társadalmi vagy szociális fejlődés kéz a kézben jár, hosszabb távon egyik sem képzelhető el a másik nélkül. Az is kétségtelen továbbá, hogy a tagországok között meglévő nyilvánvaló különbségek ellenére az európai szociális modellnek vannak olyan jól körülhatárolható elemei, amelyek kisebb-nagyobb mértékben minden európai országban jelen vannak. Ezek a tartópillérek a következők (Vaughan-Whitehead 2015:3–10):

1. Munkavállalói jogok és javuló munkakörülmények (például: mobilitás elősegítése, nemek közötti egyenlőség, foglalkozási egészség és biztonság)
2. Univerzális és fenntartható szociális védelem: minden tagországban megilleti az állampolgárokat bizonyos szintű szociális védelem, és az ehhez való jogból nem lehet kirekeszteni egyetlen társadalmi csoportot sem.
3. Inkluzív munkaerőpiac: az EU régi célja a munkaerőpiacon valamilyen szempontból hátrányt szenvedő társadalmi csoportok (idősek, fiatalok, nők, megváltozott munkaképességűek stb.) támogatása, munkahelyhez juttatása.
4. Erős és jól működő társadalmi párbeszéd: a jóléti államok kialakulása nem feltétlenül egy békés folyamat eredménye volt, hanem komoly harcok árán sikerült azt megteremteni. A társadalmi párbeszéd fenntartása ennek a békés formája, amely különböző szinteken (vállalati, ágazati, országos), bi- vagy tripartit módon valósul meg.

5. Magas szintű közszolgáltatások: az EU-ban fontos cél, hogy a tagállamok magas szinten biztosítsák állampolgáraik számára a közszolgáltatások bizonyos körét, úgymint a közbiztonság, az egészségügy, az igazságszolgáltatás, az alapvető infrastruktúra (út, víz, gáz, posta stb.), a szociális védelem. Ezek minősége megint csak eltérő az egyes országokban, a fejlesztésük azonban mindenhol általános cél, mégpedig a hozzáférés területi és társadalmi különbségeinek csökkentésével.
6. A társadalmi inkluzivitás és a társadalmi kohézió növelése: a szolidaritás az egyik legrégibb társadalmi érték Európában, lényegében a francia forradalommal egyidős, amely azt jelenti, hogy egyetlen társadalmi csoportot sem lehet magára hagyni, a politikai közösség tagjai felelősek egymásért.

Az európai szociális modell e hat alappillére jó eligazítást ad arra nézvést is, hogy mit tekinthetünk munkaerőpiaci szempontból integrált társadalomnak. Mielőtt azonban továbbmennénk, két megjegyzést mindenképpen szeretnénk ehhez hozzáfűzni.

Egyrészt, az integrációt támogató intézmények három szinten érvényesülnek: az alappillérek egy része a mikroszintű vállalati gyakorlatokhoz (pl. munkaszervezet, részvétel, munkafeltételek, bérek) kötődik, másik részük mezoszinten valósul meg (pl. ágazati szabályozások), harmadik részük országosan (pl. minimálbér, közszolgáltatások, társadalombiztosítás), végezetül a szociális modell bizonyos elemei egyszerre több szinten is jelen vannak (pl. társadalmi párbeszéd, képzési rendszer). Fontos felhívni a figyelmet arra a tényre, hogy e három szint nem egymástól függetlenül működik, hanem szoros interakcióban állnak egymással, és együtt az adott országra vagy országok egy kisebb csoportjára egyedi módon jellemző intézményi konstellációt formálnak.[5]

Másrészt, a 2008-as válság megmutatta, hogy az a gondolat, mely szerint a szociális vívmányok és a gazdasági növekedés egymást kölcsönösen feltételező folyamatok, a politikai döntéshozók körében egyáltalán nem számít még evidenciának. Vaughan-Whitehead és munkatársai (Vaughan-Whitehead 2015) kimutatták, hogy noha a bankszektor és a pénzügyi reguláció lazulása voltak a válság kirobbanásának elsődleges okai, a következményeket a szociális védelem viselte: miközben a bankszektor elképesztő mértékű támogatásokban és hitelekben részesült, aközben a jóléti állam jelentős erodálódáson ment keresztül. Mindezt úgy, hogy a válság első két évében a szociálpolitika kimondottan jól vizsgázott a recesszió társadalmi és gazdasági hatásainak mérséklésében. Az országok egy részében a válságra adott inadekvát válaszokból mindazonáltal mintha tanul-

5 Itt elég csak a „társadalmi hatás" (effect societal) iskola munkásságára utalni, melynek alkotói ezen „intézményi koherenciákat" vizsgálták (Sellier–Maurice–Sylvestre 1982).

tak volna a politikai döntéshozók. Jól jelzi ezt, hogy a koronavírus okozta jelenlegi recessziót már nemcsak a neoliberális közgazdaságtan ortodox eszközeivel (a szociális kiadások visszafogásával, egyben „gazdaságélénkítő" csomagok bevezetésével) igyekeznek orvosolni, hanem éppen ellenkezőleg, egyre nagyobb figyelem övezi a lakosság vásárlóerejének fenntartását, a munkaerő legalább átmeneti dekommodifikációját célzó programokat vezetnek be. Ilyen például a német *Kurzarbeit* gyakorlata, vagy az alapjövedelem körül fellángolt vita, vagy az egyelőre úgyszintén csak elképzelés szintjén létező, az amerikai jegybank által kibocsátandó recesszió kivédésére szolgáló kötvény, amely a mennyiségi lazítás keretében nemcsak a vállalati, hanem a lakossági szektort is pénzhez juttatná, így próbálva felpörgetni a gazdaságot (Coronado–Potter 2020a, 2020b).

Visszatérve, az európai szociális modell alappillérei alapvetően más logika alapján működnek, mint a fent említett, az utóbbi időben fokozott figyelemben részesült alternatív megoldások (Schmid 2018). Az EU 2010 és 2020 közötti stratégiájának központi eleme az inkluzív növekedés, amely továbbra is a munkaerőpiacon keresztül kívánja biztosítani a minél nagyobb mértékű társadalmi kohéziót, szemben a dekommodifikáció szintjét növelni hivatott elképzelésekkel. Schmid szerint a méltó munkához való jog továbbra is a fenntartható növekedés legfontosabb eszköze, az alapjövedelem helyett inkább ennek biztosítására kellene helyezni a hangsúlyt. Szerinte az inkluzív növekedés modellje az alábbi fontos pontokban különbözik az exkluzívétól:

1. táblázat
Az inkluzív és exkluzív növekedés modelljének alapelvei

Jogi dimenzió	Inkluzív növekedés	Exkluzív növekedés
Jövedelmező álláshoz való jog	Munkaerőpiaci biztonság: • Munkanélküliség minimalizálása • Foglalkoztatási biztonság • Munkaidő rugalmassága • Belső rugalmasság	Munkaerőpiaci rugalmasság: • A foglalkoztatás maximalizálása • Munkaerő felvételének és elbocsátásának megkönnyítése • Külső rugalmasság
Egyenlő bánásmód és aktív biztonságok	• Minimálbér • A piaci igények munkaerőhöz igazítása • A munkaerő piaci igényekhez igazítása • Aktív biztonságokhoz (pl. átképzéshez) való jog	• A béreket a piaci folyamatok alakítják • A munkaerőt igyekszik a piaci igényekhez igazítani • Csak passzív biztonságokhoz (pl. munkanélküli segély) való jog

Jogi dimenzió	Inkluzív növekedés	Exkluzív növekedés
Munkaerőpiaci státusz	• Munkaerőpiaci állampolgárság: • Vélemény kifejezésének szabadsága, „tárgyalásos rugalmasság” • Korai hozzáférés jövedelmező állásokhoz • Laza, de folyamatos kötődés a munkaerőpiachoz • Kooperatív tanuló környezet	• Civil állampolgárság: • Be- és kilépési lehetőség a munkaerőpiacra • Jövedelmező munkák csak az életpálya későbbi szakaszában elérhetők • Vagy erős vagy semmilyen kötődés a munkaerőpiachoz • Versengő tanuló környezet
Szociális védelem	Társadalombiztosítás (ex ante újraelosztás), különösen: • Anticiklikus munkanélküli segélyek • Anyagi helyzet vizsgálatához kötött garantált jövedelmi minimum	• Feltétel nélküli alapjövedelem

Forrás: Schmid 2018:5.

A bevezetőben elmondottak után úgy véljük, hogy a fenti táblázat nem igényel különösebb magyarázatot. Mindössze annyit fűzünk hozzá, hogy bár Schmid a feltétel nélküli alapjövedelemhez kapcsolódóan fejtette ki nézeteit, mi ebben a kérdésben nem foglalunk állást. Számunkra az integrált munkaerőpiac modellje az igazán érdekes, amely támpontot nyújthat az integráltság szintjének megállapításához szükséges változók kiválasztásában. Szintén erre használhatjuk Schmid egy korábbi munkáját (1998) az átmeneti munkaerőpiacokról. Az elmélet szerint a munkaerőpiac működése szempontjából kritikus tényező, hogy a kikerülhetetlen egyéni válsághelyzetek után mennyire egyszerű a munkavállaló számára a munkaerőpiaci be- és visszailleszkedés. Schmid munkája alapján (1998:8–9) a következő kritikus életesemények azonosíthatók:

1. Munkahely elvesztése;
2. Iskolarendszerből belépni a munkaerőpiacra;
3. Munkahelyváltás vagy munkakörváltás ugyanazon cégen belül;
4. Alkalmazottból önfoglalkoztatóvá válás;
5. Teljes munkaidős foglalkoztatásból átlépni a részmunkaidős foglalkoztatásba;
6. Fizetetlen háztartási munkából átlépni a munkaerőpiacra;
7. Foglalkoztatásból nyugdíjba vonulni.

Ezek azok a kritikus pontok, amikor a munkavállalóknak különösen fontos a minél sikeresebb váltás, következésképpen a munkaerőpiac integráltsága is legjobban ezeken a pontokon mérhető. Persze figyelembe kell venni, hogy nem minden országban egyformán fontosak ezek az élethelyzetek, Magyarországon például a részmunkaidős foglalkoztatás jóval kevésbé elterjedt, mint Hollandiában. Ráadásul, bár kiterjedt a munkaerőpiaci statisztikai apparátus, az átmenetek

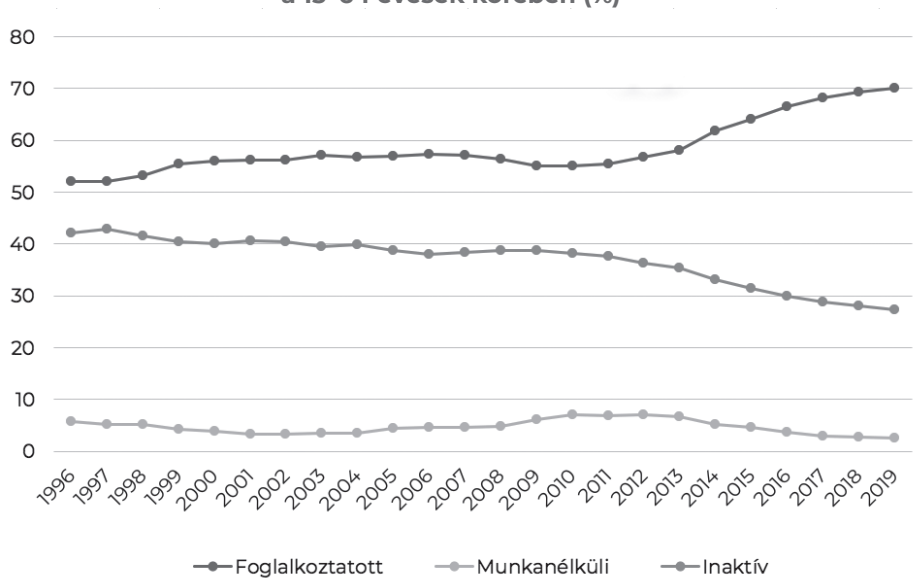
nehézsége vagy könnyűsége nem minden esetben mérhető.

Kérdés, hogy ezek a pontok mennyiben meghatározóak a 2010-es évek Magyarországának munkaerőpiacán, amely jelentősen átalakult a rendszerváltás első két évtizede után. A változások mindenekelőtt *a munkaerőpiac, illetve környezete viszonyát* érintik. A munkaerőpiac mindig is a (felnőtt) népesség integrációjának elsődleges terepe volt és 2010 után tovább növekedett ez a szerepe. A 2010 utáni új rezsim önértelmezése szerint jóléti állam helyett a „munkatársadalom" kiépítésén dolgozik, amiben – a *„Segély helyett munkát!"* elvvel alátámasztva – az egyik legfőbb eszköze a szociális alapon folyósított transzferjövedelmek szintjének és/vagy jogosultsági idejének a csökkentése. A munkaerőpiac szerepének növekedésére mutat többek között a munkanélküli ellátások csökkentése, illetve jogosultsági idejének lerövidítése három hónapra, valamint a kötelező közmunkarendszer felfuttatása; a szociális juttatások háttérbe szorítása, illetve ezzel párhuzamosan az adózás mint szociálpolitikai eszköz alkalmazása; de ezt erősíti a tanköteles kor leszállítása, nyugdíjkorhatár emelése és a korai nyugdíjazás lehetőségének szigorítása, valamint a rokkantnyugdíjas státusz megszüntetése, illetve az egészségi alapon járó juttatások megítélésének szigorítása is.

A munkaerőpiacon jelenlévő csoportok viszonyainak egyenlőtlenségében is jelentős változások tapasztalhatók a 2010 utáni időszakban. A munkaadók és alkalmazottak viszonyát a szabályozás szerint elvileg a mindegyik fél számára adott szabadságjogok alapján kell elgondolni: eszerint mindkét fél szabadon és önállóan dönt arról, hogy milyen szerződéses viszonyt alakít ki a másikkal. Ezt a viszonyt azonban nem lehet egyenrangúnak tekinteni, és a munka törvénykönyvének a 2010 utáni időszakban történt többszöri módosítása tovább növelte a munkaadók erőfölényét. A munkaerőpiac résztvevői viszonyának egyenlőtlenségeit alapvetően érintette a közalkalmazotti bérek befagyasztása, illetve mérsékelt emelése, a progresszív adórendszer megszüntetése és az egykulcsos adó bevezetése, valamint a családtámogatási rendszer átalakítása is.

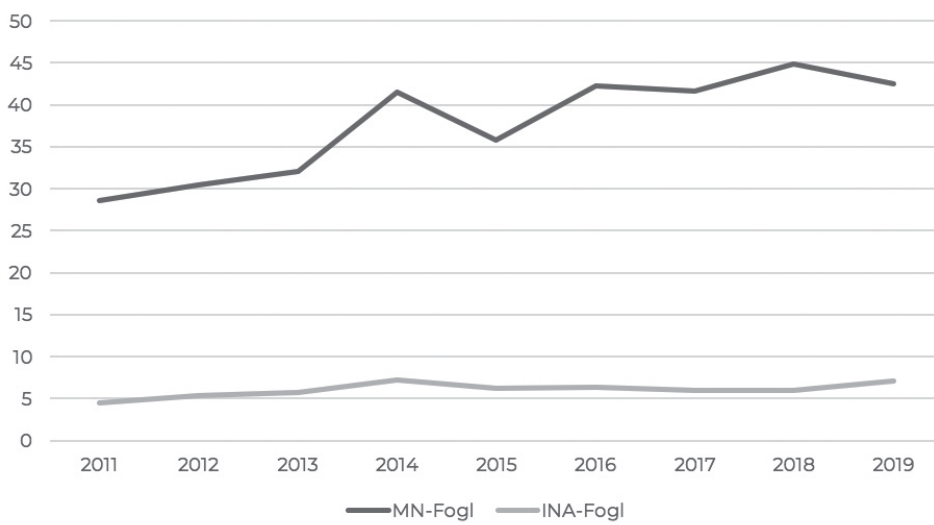
A következőkben az elérhető statisztikák elemzésével megvizsgáljuk a magyar munkaerőpiac integrációs folyamatait az elmúlt időszakban, különösen az utóbbi tíz évben, ahol lehet, nemzetközi összehasonlításban.

1. ábra
Különböző aktivitási státuszok aránya Magyarországon a 15–64 évesek körében (%)



Forrás: Munkerő-felmérés (Eurostat Online Database, Labour Force Survey)

2. ábra
Foglalkozási státusváltások aránya a munkanélküli és az inaktív népességben (%)



Forrás: Munkaerő-felmérés (Eurostat Online Database, Labour Force Survey)

A foglalkozási szerkezet változása

A munka világának társadalomintegrációs jelentőségét az mutatja meg a leginkább, hogy a népesség mekkora hányada jelenik meg aktívan a munkaerőpiacon. Magyarország a rendszerváltás utáni időszakban azok közé az országok közé tartozott, ahol a gazdaságilag aktívak (foglalkoztatottak, illetve munkanélküliek) aránya meglehetősen alacsony volt a munkaképes korúak körében. A rendszerváltás utáni sokk, illetve a munkahelyek tömeges megszűnése nem csupán a munkanélküliek számát növelte, sokak számára a korai nyugdíjazás, a rokkantnyugdíjas vagy egyéb inaktív státusz megszerzése jelentette a kiutat a szociális krízisből. Az alacsony munkaerőpiaci aktivitás a magyar társadalom egyik fő sajátossága, egyben legégetőbb társadalmi problémája volt a rendszerváltást követő első két évtizedben, azonban 2010 után ez alapvetően megváltozott.

Az 1. számú ábra a különböző aktivitási státuszok arányát mutatja be a munkaképes korúak körében. A foglalkoztatottak aránya csak mérsékelten növekedett a 2000-es években a rendszerváltás utáni időszakhoz képest, s a világgazdasági válság időszakában csaknem eltűnt ez a növekmény is. A 2010-es években viszont lényegi változások történtek. A 15–64 éves népesség körében 2010-ben 55%-ot tett ki a foglalkoztatottak aránya, az ezt követő években folyamatosan növekedett az arányuk és 2019-re elérte a 70%-ot. A foglalkoztatottak arányának ütemes növekedésével párhuzamosan jelentősen csökkent a munkanélküliség, de a legnagyobb változás az inaktívakat jellemzi: amíg arányuk a rendszerváltás utáni első két évtizedben végig 40% körül volt, addig 2019-ben már nem érte el a 30%-ot.

A KSH és a Eurostat által gyűjtött munkaerőpiaci statisztikákból az is kiderül, hogy évente hogyan alakult a státusváltások száma. Annak érdekében, hogy érzékeltessük a mögöttünk álló évtized változásainak nagyságrendjét, a Eurostat honlapjáról kigyűjtöttük e státusváltások arányát. Két mutatóra voltunk kíváncsiak: hogy a munkanélküli népesség hány százaléka talált vissza a munkaerőpiacra a teljes munkanélküli népesség százalékában, illetve az inaktívak hány százaléka talált vissza a munkaerőpiacra a teljes inaktív népesség százalékában (2. számú ábra).

Az adatok csak 2011-től állnak rendelkezésre, de a dinamikus fejlődés így is kivehető a munkanélkülieknél, akik 2014-től 40% feletti arányban váltak foglalkoztatottá (kivéve 2015-ben), miközben 2011-ben ugyanez az arány még csak 28% volt. Az inaktívaknál kevésbé látványos a fejlődés, de a 2011-es 4,5%-ról 2019-re sikerült 7,1%-ra növelni a munkaerőpiacra visszavezetettek arányát.

Ezek a változások több különböző folyamat eredményei, amelyek eltérő társadalmi csoportok integrációs módját érintik:

1. A foglalkoztatottak számának növekedése a fiatalok nagyobb aktivitásának is köszönhető, akiket a tanköteles kor leszállítása részben a munkaerőpiac felé terel a továbbtanulás helyett;
2. a korai nyugdíjazás szigorítása vagy az öregségi nyugdíjkorhatár emelése az idősebb generációkat tartja benn a munkaerőpiacon;
3. a rokkantnyugdíjas státusz megszüntetése a rosszabb egészségi állapotúakat tereli vissza a munka világába; és
4. az álláskeresési támogatás, valamint a segélyezési rendszer átalakítása a tartalékokkal nem rendelkezők számára rövidíti meg azt az időt, amit a megfelelő munkahely felkutatására szánhatnak.

Az Európai Unió 2010 és 2020 közötti stratégiájában is kiemelt cél volt a foglalkoztatás növelése, a 2020-ra megcélzott egyik vezető célindikátor a 20–64 éves korú népesség[6] foglalkoztatási rátájának 75%-ra emelése volt. Ez a célarány Magyarországon 2019-re teljesült, amire az uniós tagságunk történetében még nem volt példa. Az elért eredmények nagyságát jól jelzi, hogy a ráta 2010-ben még csak 59,9% volt. Azaz, a 2010-es években jelentősen növekedett a foglalkoztatottak száma és a népességen belüli aránya is.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az új állások a foglalkozási szerkezet mely szegmenseiben keletkeztek, illetve, hogy maga a foglalkozási szerkezet miként alakult át. Ez az integráció szempontjából azért is különösen érdekes, mert a rendszerváltás utáni vizsgálatok a foglalkozási szerkezet polarizációjáról számoltak be, vagyis arról, hogy elsősorban a felsőbb, illetve alsóbb foglalkozási pozíciók súlya növekedett,[7] miközben a középső szegmensben csökkenés, egyfajta kiüresedés volt tapasztalható, ami a munkaerőpiac szegmentálódását mutatja (Bukodi–Záhonyi 2004, Bukodi 2006, Kolosi–Pósch 2014, Huszár 2015, Huszár–Záhonyi 2018). Vajon a foglalkoztatottság nagyfokú növekedése miként érintette ezt a szegmentálódási folyamatot?

6 Fontos megjegyezni, hogy ez a korösszetétel eltér a munkaerőpiaci statisztikákban jellemzően használt 15–64 vagy 15–74 éves népességtől, nyilván abból a megfontolásból, hogy a fiatalokkal kapcsolatos első számú, társadalmilag kívánatos cél nem a munkaerőpiaci aktivitás ösztönzése, hanem az iskolarendszerben való részvétel.

7 A munkaerőpiac felsőbb szegmensében olyan magas absztrakciós képességeket igénylő foglalkozásokat találunk, mint az orvos vagy az ügyvéd, míg az alsóbb szegmensben pedig az egyszerű fizikai munkát vagy érzelmi, szociális intelligenciát igénylő foglalkozásokat, például takarítók, szociális gondozók. A hierarchia közepén olyan állások találhatók, amelyek jellemzően nem igényelnek kreativitást a munkavállalóktól, például bérszámfejtők, jogi asszisztensek.

2. táblázat
A foglalkoztatottak megoszlása Magyarországon foglalkozási csoportok[8] szerint (ezer fő)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019–2011
Vezetők	217,5	192,1	186,7	201,8	199,7	204,1	206,5	198,3	174,7	-42,8
Értelmiségiek	586,9	611,6	616,6	628,8	650,2	646,4	638,2	671,2	734,9	148,0
Technikusok és egyéb szellemiek	481,8	504,8	535,0	564,4	564,9	582,0	608,0	598,4	589,7	107,9
Kisvállalkozók	316,7	312,9	308,3	325,7	319,8	326,6	334,5	330,4	329,7	13,0
Irodai, illetve szakképzett szolgáltatói foglalkozásúak	436,4	445,6	438,8	465,8	478,5	502,1	496,9	512,9	524,6	88,2
Képzett ipari munkások	966,9	976,2	1 006,8	1 060,8	1 080,0	1 134,4	1 178,8	1 214,0	1 214,7	247,8
Képzetlen munkások	718,0	749,6	765,3	807,1	876,0	910,3	910,4	885,5	867,7	149,7
Nem besorolható foglalkoztatottak				15,7	6,8	3,4				0,0
Összesen	3 724,2	3 792,8	3 860,0	4 069,9	4 175,8	4 309,4	4 373,4	4 410,7	4 436,0	711,8
	%									
Vezetők	5,8	5,1	4,8	5,0	4,8	4,7	4,7	4,5	3,9	-1,9
Értelmiségiek	15,8	16,1	16,0	15,5	15,6	15,0	14,6	15,2	16,6	0,8
Technikusok és egyéb szellemiek	12,9	13,3	13,9	13,9	13,5	13,5	13,9	13,6	13,3	0,4
Kisvállalkozók	8,5	8,2	8,0	8,0	7,7	7,6	7,6	7,5	7,4	-1,1
Irodai, illetve szakképzett szolgáltatói foglalkozásúak	11,7	11,7	11,4	11,4	11,5	11,7	11,4	11,6	11,8	0,1
Képzett ipari munkások	26,0	25,7	26,1	26,1	25,9	26,3	27,0	27,5	27,4	1,4
Képzetlen munkások	19,3	19,8	19,8	19,8	21,0	21,1	20,8	20,1	19,6	0,3
Nem besorolható foglalkoztatottak	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Forrás: Munkerő-felmérés (Eurostat Online Database, Labour Force Survey)

8 A foglalkozási szerkezet változásának vizsgálatához a *European Socio-economic Groups* (ESeG) foglalkozási sémát használjuk. Erről részletesebben lásd: https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/eseg-1_en

A különböző foglalkozási csoportokhoz tartozó létszámadatokat vizsgálva az látszik, hogy a vezetők kivételével mindegyik csoport bővült az elmúlt tíz évben, a foglalkoztatottak számának az emelkedése tehát a foglalkozási szerkezet csaknem teljes spektrumát érinti. A bővülés mértéke, illetve dinamikája azonban eltérő a különböző foglalkozási csoportok esetében. Összességében, az évtized végére az önálló vállalkozók száma növekedett a legkisebb arányban, a többi foglalkozási csoportban 20% körüli a bővülés. A növekedés üteme szerint az is megfigyelhető, hogy a foglalkozás bővülése az évtized első felében nagyobb mértékben köszönhető a képzetlen munkát végzők számának növekedésének, ami a korábban megfigyelt polarizációs tendenciák folytatódására utal. Különösen a 2018-as, illetve még inkább a 2019-es évekre vonatkozó eredmények azonban már a trend változását mutatják. Ezekben az években jelentősen növekedett a korábban lassabban bővülő értelmiségi csoport, és a foglalkozási szerkezet alsóbb szegmensében a képzetlen munkát végzők száma csökkenő tendenciát mutat. Ezek az eredmények a foglalkozási szerkezet kedvező irányú változását mutatják, amelyek strukturális mobilitási pályákat nyitnak meg a munkavállalók számára. Kérdés, hogy a járványhelyzet nyomán bekövetkező munkaerőpiaci sokk milyen új folyamatokat indít be.

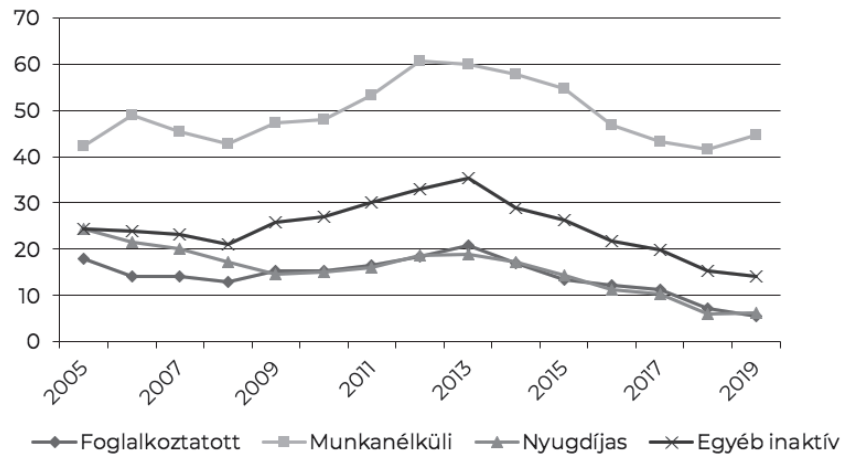
A foglalkozásszerkezet maga, vagyis a különböző foglalkozási csoportok egymáshoz viszonyított aránya kevéssé változott az elmúlt évtizedben. Megmaradt a magyar társadalom azon jellemzője, hogy európai összehasonlításban alacsony a magasabb képzettséget igénylő, nagyobb presztízsű foglalkozások aránya, a képzettséget nem igénylőké viszont magas (Huszár 2013, Kolosi-Pósch 2014). Sőt, a képzetlenek részarányának enyhe növekedése a sajátosság további erősödését mutatja.

Szegénység, jövedelmi egyenlőtlenségek

Ahogy arra rámutattunk, a 2010-es években a foglalkoztatottak száma erősen megemelkedett a megelőző időszakhoz képest, a munkaerőpiacra belépők ráadásul a foglalkozási szerkezet mindegyik szegmensébe áramoltak. A munkaerőpiaci integráció sikere azonban azon múlik, hogy mennyiben képes biztosítani a társadalom tagjainak a „normális" élethez szükséges alapvető javakat, illetve a társadalmi egyenlőtlenségek szintjét mennyiben sikerül a társadalom számára elfogadható, illetve igazolható szinten tartani. A következőkben e kérdések vizsgálatához a szegénység, illetve társadalmi kirekesztődés egyes indikátorait vettük szemügyre, majd a jövedelmi egyenlőtlenségek alakulását vizsgáltuk.

A szegénység, illetve a társadalmi kirekesztődés folyamatának azonosításához először az anyagi depriváció mutatója segítségével a szegénység abszolút formáit

3. ábra
Az anyagi deprivációban érintettek aránya Magyarországon gazdasági aktivitás szerint (%)



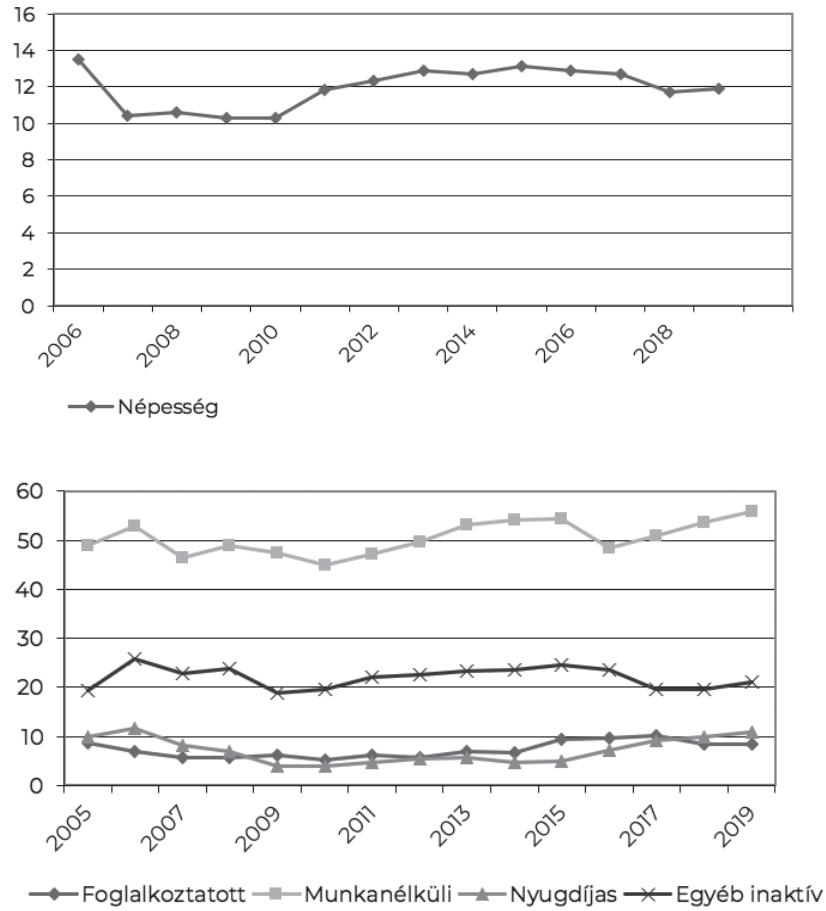
Forrás: EU-SILC

vizsgáltuk (lásd a 3. számú ábrát). Ez arról tájékoztat, hogy a népesség mekkora hányada kényszerül nélkülözni bizonyos, a társadalmi élethez alapvetőnek tartott javakat. Eszerint a depriváltak aránya a 2000-es évek közepétől enyhén csökkent, azonban a 2008-as világgazdasági válság nyomán jelentősen megugrott és 2013-ban érte el a csúcspontját. A válságot követő növekedési ciklus időszakában azonban az európai trendekhez hasonlóan (lásd Eurostat 2018:103–124, KSH 2018) újra ütemesen javulni kezdett az arányuk, és az évtized végére minden korábbi mérésnél kedvezőbb szinteket ért el.

Ahogy az ábra mutatja, a különböző gazdasági aktivitásúakat eltérő mértékben érinti az abszolút szegénység: a legkevésbé a foglalkoztatottakat, illetve a nyugdíjasokat, a leginkább pedig a munkanélkülieket. A trendek azonban többékevésbé hasonlóan alakultak mindegyik csoport esetében. A válság utáni kilábalás időszakában mindegyik aktivitási formában csökkent az anyagi deprivációban érintettek aránya, azonban nem azonos mértékben. Arányát tekintve a leginkább a foglalkoztatottak, illetve a nyugdíjasok helyzete javult, a legkevésbé pedig a munkanélkülieké. A munkanélküliek között ráadásul az utolsó években stagnált, illetve növekedett azoknak az aránya, akik nélkülözni kényszerülnek.

A következő mutató, amit szemügyre vettünk, a jövedelmi szegénység mutatója, ami az előzővel szemben a szegénység relatív formájának alakulásáról tájékoztat (lásd a 4. számú ábrát). Eszerint a mutató szerint azok minősülnek szegénynek, akik a társadalom jövedelmi színvonalához viszonyítva alacsony jöve-

4. ábra
Jövedelmi szegénység Magyarországon gazdasági aktivitás szerint (%)



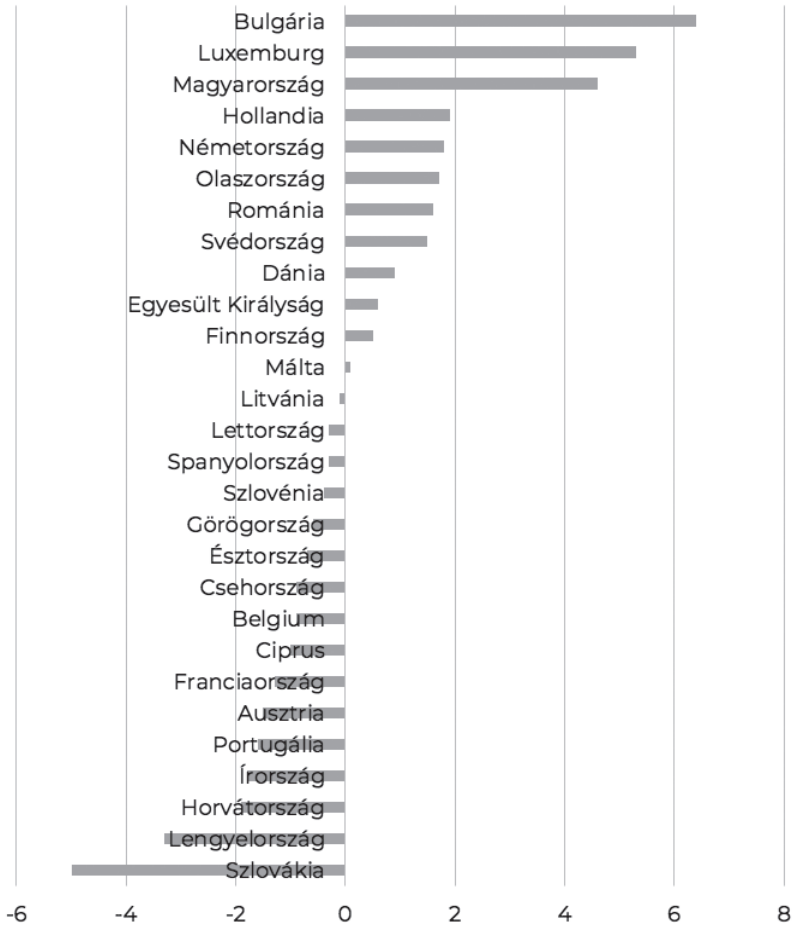
Forrás: EU-SILC

delemből kényszerülnek megélni.[9] Ez alapján egészen más trendeket láthatunk a magyar társadalom változásában, illetve a munkaerőpiac integratív funkciójában. A jövedelmi szegénység a 2000-es években stagnált, illetve enyhén csökkent, a 2010-es években azonban megugrott, és úgy tűnik, hogy magasabb szinten stabilizálódott.

A különböző aktivitási csoportokban is eltérő, illetve változatosabb folyamatok azonosíthatók ahhoz képest, mint amit az abszolút szegénység vizsgálatakor lát-

9 Egészen pontosan akkor beszélünk jövedelmi szegénységről, ha az egyén vagy háztartás jövedelme nem éri el a relatív szegénységi küszöböt, azaz a medián-ekvivalens jövedelem 60%-át.

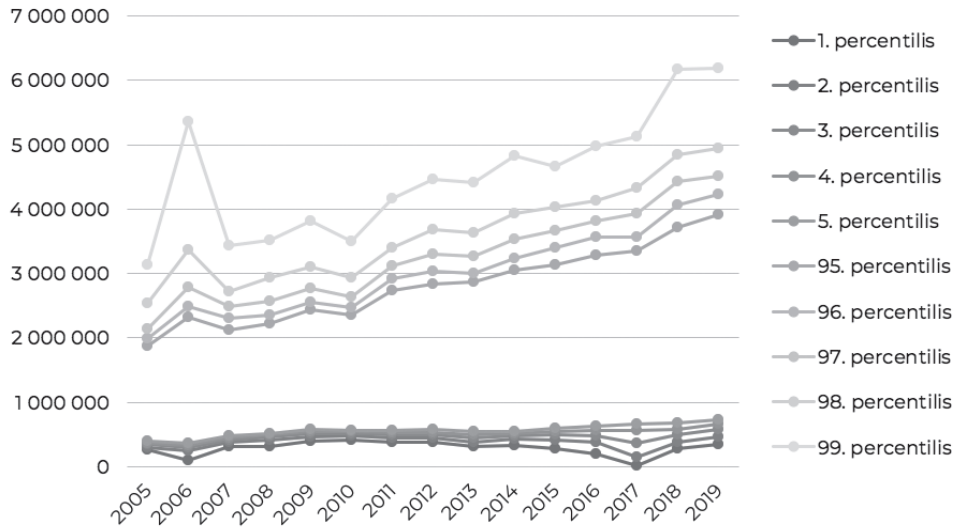
5. ábra
A jövedelmi egyenlőtlenségek változása az Európai Unió országaiban a Gini mutató alapján, 2010–2018



Forrás: EU-SILC

hattunk. A jövedelmi szegénység szintén a munkanélkülieket sújtja leginkább, s a pozícióik a 2010-es években határozottan tovább romlottak. A nyugdíjasok helyzete ezzel szemben a többi csoporthoz viszonyítva kifejezetten kedvezően alakult a vizsgált időszakban, az utóbbi években azonban egyre magasabb szegénységi ráta jellemzi őket. A foglalkoztatottaknál a trendek nagyon hasonlóak a társadalom egészére vonatkozókkal. A foglalkoztatottak között – különösen a 2010-es évek közepétől – határozottan növekszik, majd magasabb szinten stabilizálódik azoknak az aránya, akik jövedelmi helyzetük alapján a szegénységi küszöb alatt helyezkednek el. A munkaerőpiac működésében ez utóbbi folyamatok azt jel-

6. ábra
Az alsó, illetve a felső öt jövedelmi percentilis sávhatárainak a változása Magyarországon (Ft)



Forrás: EU-SILC

zik, hogy a 2010-es években ugyan folyamatosan emelkedett a foglalkoztatottak száma, ezzel párhuzamosan azonban megnövekedett azoknak az aránya is, akik ugyan dolgoznak, munkával jutnak jövedelemhez, a keresetük azonban nem elegendő ahhoz, hogy elérjék a szegénységi küszöböt.

A jövedelmi szegénység változása – relatív mutatóról lévén szó – a jövedelemeloszlás eltolódását regisztrálja. A Gini-mutató[10] változása jól jelzi ezt. Az 5. számú ábra azt mutatja, hogy miként változott a jövedelmi egyenlőtlenség mértéke az Európai Unió országaiban 2010 és 2018 között. A tagországok többségében a válság utáni konjunktúra időszakában csökkentek a jövedelmi egyenlőtlenségek, egyes országokban azonban – mint Bulgáriában, Luxemburgban és Magyarországon – határozottan megugrottak. Magyarország a többi visegrádi országhoz hasonlóan hagyományosan az Európai Unió azon országai közé tartozott, ahol relatíve alacsonyabbak a jövedelmi egyenlőtlenségek, az utóbbi évtizedben azonban megváltozott Magyarország pozíciója.

A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése konkrétan azt jelzi, hogy a jövedelemszerkezet különböző szintjein elhelyezkedők helyzete eltérő mértékben

10 A Gini-együttható a társadalmi egyenlőtlenségek mérésének leggyakrabban használt mérőszáma. A háztartások jövedelmi helyzetét hasonlítja össze a többi háztartáséval. Az együttható értéke 0 és 1 közötti értékeket vehet fel, ahol a 0 érték jelzi a teljes jövedelmi egyenlőséget, az 1 pedig a teljes jövedelmi egyenlőtlenséget.

változott a vizsgált időszakban. A 6. számú ábra, amely a jövedelem-eloszlás két szélét vizsgálva az egyes jövedelmi percentilisekhez tartozó jövedelmi határokat mutatja be, jól érzékelteti ezt. Minél feljebb haladunk a jövedelmi hierarchiában, jellemzően annál dinamikusabb a jövedelmek növekedése, a legalul lévők helyzete viszont nem változott érdemben. Az alsó perecentilisekben a jövedelem nagysága inkább stagnál.

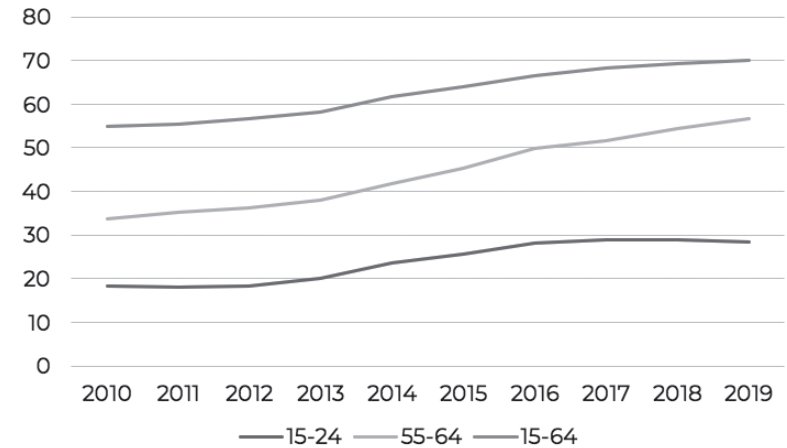
Munkaerőpiac és integráció: a sérülékeny társadalmi csoportok foglalkoztatásának alakulása

A munkaerőpiacon nem mindenki azonos esélyekkel vesz részt a jobb állásokért folytatott versenyben. Hagyományosan a fiatalokat, az időseket és a nőket szokás kiemelni, mint olyan társadalmi csoportokat, amelyek munkaerőpiaci alkupozíciója gyengébb, ezt az egyenlőtlenséget pedig társadalmilag kívánatos volna csökkenteni. A következőkben röviden vázoljuk, hogyan alakult e három társadalmi csoport munkaerőpiaci helyzete a 2010-es évtizedben. Ehhez elöljáróban két dolgot érdemes kiemelni. Először is, mindhárom társadalmi csoport szorosan kapcsolódik a Schmid által rögzített és a második részben ismertetett kritikus életszakaszok valamelyikéhez. A fiatalok számára ez az átmenet az iskolarendszerből a munkaerőpiacra, az idősek számára a közelgő nyugdíjazás lehet ilyen kritikus életszakasz, a nők munkaerőpiaci részvételét pedig szinte a teljes karrier alatt befolyásolja a szülés és a gyermeknevelés.[11] Másodszor, az elemzés során abból indultunk ki, hogy a sérülékeny csoportok foglalkozási jellemzőinek vizsgálata közelebb visz bennünket ahhoz, hogy megértsük, milyen mértékben képes betölteni a magyar munkaerőpiac az integratív funkcióját. Másképpen fogalmazva, minél inkább sikerül perspektívát kínálni ezeknek a társadalmi csoportoknak a foglalkoztatásban, annál inkább beszélhetünk integrált munkaerőpiacról. Ha viszont a legsérülékenyebb társadalmi csoportoknak tartósan nem kínál méltó státuszt a munkaerőpiac, az a társadalom szegmentációjához, polarizációjához vezet.

Elsőként a fiatalok (15–24 évesek) és az idősek (55–64 évesek) foglalkoztatási mutatóit tekintettük át. A 7. számú ábrán jól látható, hogy miközben mindkét csoport részvétele elmarad a munkavállalási korban lévő (15–64 éves) népességétől, az idősek jóval közelebb állnak ehhez, mint a fiatalok. A két csoport közötti különbség ráadásul nem egyszerűen nőtt az elmúlt évtizedben, hanem közel megduplázódott: miközben 2010-ben még csak 15 százalékponttal volt magasabb az idősebb munkavállalók foglalkoztatási mutatója a fiatalokénak, a különbség

11 A munkáltatók nem szívesen alkalmaznak olyanokat, akik hosszabb-rövidebb időre kieshetnek a munkából, szülés után pedig a gyermekneveléssel kapcsolatos sztereotípiák miatt számíthatnak kevésbé rájuk.

7. ábra
A fiatalok és az idősek foglalkoztatási mutatói a 2010-es években Magyarországon



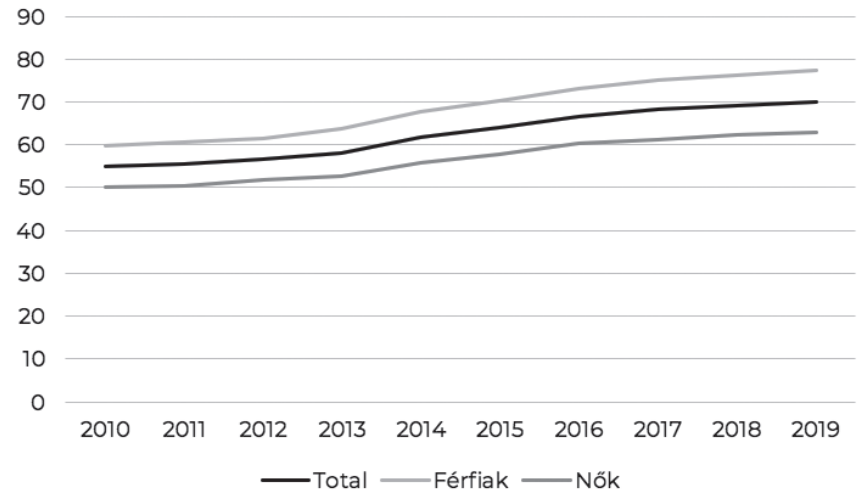
Forrás: Munkaerő-felmérés (Eurostat Online Database, Labour Force Survey)

2019-re 28 százalékpontra növekedett. Viszonylag új fejleményről van szó, hiszen mint az a grafikonon is látható, a fiatalok 2016-ig még tudták tartani a lépést, azóta viszont érdemben nem nőtt az arányuk.

Hasonló egyenlőtlenségeket találunk a foglalkoztatottsági mutatók nemek szerinti bontásban történő vizsgálatakor is. Miközben az évtized elején a két nem közötti különbség „csupán" 10 százalékpontnyi volt, 2019-re ez 14 százalékpontnyira nőtt. Jóllehet, a nők foglalkozási rátája eleve alacsonyabb volt, a növekedés az esetükben lassabb ütemben indult be, mint a férfiaknál: a vizsgált tíz évben csak egyszer haladta meg a női foglalkoztatás bővülése a férfiakét (2011 és 2012 között). A nők jóval kisebb mértékben részesedtek a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővülésének gyümölcseiből, mint a férfiak. És ez a veszélyeztett korcsoportok esetében hatványozottan így volt: a 15–24 éves népesség esetében a férfiak foglalkoztatottsága 38,6%-ról 69%-ra emelkedett (30,4 százalékpont), a nők esetében ez a növekmény a 17 százalékpontot sem érte el (29,4% vs. 46,2%).

Elméletben a munkaerőpiaci aktivitás növekedése erősíti a társadalmi integrációt, hiszen így a társadalom aktív korú részéből több embernek nyílik lehetősége tartalmas munkával önálló keresetet biztosítani magának. Azonban a gyakorlatban ez csak akkor igaz, ha a részvétel mellé biztosítottak a munkaerőpiaci mobilitás csatornái, ha az egyre magasabb státusú állásokba történő előmenetel intézményi szinten támogatott. Magyarországon úgy tűnik, nem ez a helyzet, a mennyiségi mutatók javulnak ugyan, azonban fontos társadalmi csoportok, elsősorban a fiatalok és a nők, még mindig hátránnyal küzdenek.

8. ábra
A férfiak és a nők foglalkoztatási mutatói a 2010-es években Magyarországon



Forrás: Munkaerő-felmérés

Integráció a munkahelyeken: a munkaerőpiaci integráció minőségi dimenziói

A korábbiakban részletesen bemutattuk, hogy a társadalmi integráció milyen mechanizmusokon keresztül és milyen következményekkel valósul meg a munkaerőpiacon. A foglalkoztatási lehetőségek, illetve a foglalkozási hierarchiában elfoglalt pozíció mellett a munkaerőpiacon keresztül megvalósuló társadalmi integrációnak van egy fontos vetülete, amelyet eddig csak utalásszerűen említettünk. A foglalkoztatás mennyiségi mutatói mellett a munkavégzés minőségében is megnyilvánulhatnak olyan jelentős különbségek, amelyekhez az egyes munkaköröket betöltő egyének számára tartósan előnyös, illetve hátrányos helyzetek kapcsolódnak. A jobb minőségű munkahelyek javítják az egyének elégedettségét, fizikai és mentális jól-létét, hiszen lehetőséget biztosítanak számukra, hogy a létfenntartáshoz szükséges anyagi erőforrások előteremtésén túl megvalósíthassák egyéni törekvéseiket, lehetőséget kapjanak a személyes fejlődésre. A kedvező fizikai és mentális munkafeltételek pedig az egészségi állapotukra és életkilátásaikra lehetnek kedvező hatással (Green–McIntosh 2001, Eurofound 2013, Brian–McAdams 2010). Ha tehát a társadalmi integráció egyik legfontosabb intézménye a munkaerőpiac, akkor a munkavégzés feltételeiben megnyilvánuló egyenlőtlenségek az életminőséget befolyásoló hatásaikon keresztül az integráció minőségét is meghatározzák.

Önmagában persze viszonylag nehéz meghatározni a jó munka fogalmát, nemcsak azért, mert ehhez a munkavégzés számos, olykor egymásnak is ellentmondó aspektusát kellene figyelembe venni, hanem azért is, mert a jó munka definíciója egyénenként is eltérő, függően az egyén életútjából fakadó tapasztalataitól, sajátos törekvéseitől és jövőbeli várakozásaitól (Felstead et al. 2019). Ennek ellenére vannak olyan objektívnek tekinthető tényezők, amelyek nagyban befolyásolják a munka minőségét, és összefüggésbe hozhatók az integrációval, mert valamilyen módon befolyásolják a munkaszervezeteken belüli – materiális és szimbolikus – erőforrások elosztását, illetve az azokhoz való hozzáférés lehetőségeit, és ezen keresztül a jó minőségű munkához való hozzájutás esélyeit. Három ilyen tényezőt emelünk ki: 1. a munkafolyamat jellemzőit, 2. a részvétel lehetőségeit, illetve 3. a képzéshez való hozzáférést.

Az elemzéshez az Európai Munkafeltétel Felmérés (European Working Conditions Survey – EWCS) 2015-ös felvételének adatait használtuk fel. Az EWCS munkavállalói adatfelvétel, amelyet 1990/1991-től napjainkig hat alkalommal végeztek el a különböző európai országokban a 15 évesnél idősebb gazdaságilag aktív népesség körében, olyan témaköröket érintve, mint a munkakörnyezet fizikai jellemzői (munkabiztonság, egészség, stressz stb.), a munkaidővel kapcsolatos tényezők, a munkaszervezet jellegzetessége (autonómia, kontroll, munkafeladatok jellege, a minőség ellenőrzése stb.), a munkahelyi társas környezet (munkahelyi kommunikáció, társas támogatás stb.), a munkával kapcsolatos elégedettség vagy a bérezés és az ösztönzés. A 10 főnél többet foglalkoztató szervezeteknél alkalmazásban állókra és önfoglalkoztatókra reprezentatív magyar minta 1000 fő megkérdezésén alapul.

Elemzésünkben arról igyekeztünk képet kapni, hogy a munkaerőpiaci integráció szempontjából milyen különbségek vagy hasonlóságok azonosíthatók a munka minőségét jellemző fenti dimenziókat figyelembe véve. Alapfeltevésünk az volt, hogy a munkaerőpiaci státusz megszerzésében az iskolai végzettségnek van döntő szerepe, hiszen a magasabb iskolai végzettség és a specializált tudás nagyobb rugalmasságot biztosít az egyéneknek a munkaerőpiaci követelményekhez való alkalmazkodásban. A munkavégzés minőségének elemzésénél érdemes óvatosnak lennünk, hiszen az egyes munkatevékenységek vizsgálatánál tekintettel kell lennünk azok munkaszervezeti kontextusára, azaz a munkafeladatot ellátó egyén helyzetére a szervezeten belüli munkamegosztási viszonyrendszerben, illetve az ezzel szorosan összefüggő technológiai, munkaszervezési, tudás-felhasználási és ösztönzési gyakorlatokra. Fontos tehát felhívni a figyelmet arra, hogy ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy miként függenek össze a munkakörülmények és az iskolai végzettséggel megragadott társadalmi pozíció,

akkor némiképp leegyszerűsítjük a vizsgált kérdést. Arra azonban vállalkozhatunk, hogy érvényes megállapításokat tehessünk arra nézve, hogy a képzettségi hierarchiában elfoglalt pozíció hogyan kapcsolódik a munkafeladatok bizonyos – a munkafeladatok szervezeti és az egyén számára megragadható értékét, illetve az egyén munkaszervezeten belüli autonómiájának minőségét meghatározó – jellemzőihez.

A munkafolyamat jellegzetességei igen sokat elárulnak egy munkakör minőségéről. Az egyszerű, ismétlődő és monoton munkafeladatokra épülő, specializált munkafolyamat olyan kedvezőtlen munkakörnyezetet jelent, amely nem ad teret az egyén kezdeményezőkészségének kibontakoztatásához, készségei és tudása alkalmazásához, ugyanakkor nagyobb mértékben ellenőrizhető, ebből következően kiszolgáltatottabb helyzetben is van. Az egyszerűbb munkák presztízshierarchiában elfoglalt helye is alacsonyabb és a kompenzáció szempontjából is kedvezőtlen helyzetben van. Az összetett munkafeladatok ezzel szemben lehetőséget kínálnak arra, hogy a munkavégzéssel kapcsolatos differenciáltabb munkavállalói igények is teret kapjanak, ezáltal az egyén számára lehetőség nyíljon a tartalmas munka megélésére, az önkiteljesítésre és a tapasztalatai gyarapítására, amely egyúttal olyan konvertálható tudást is jelenthet, amely az egyén munkaerőpiaci értékét is növeli. A munkafolyamat összetettségének azonosításához öt indikátort használtunk, amelyek azt mérték, hogy a kérdezettek munkáját jellemzi-e az alábbi tényezők valamelyike: 1. ismétlődő feladatok, 2. monoton feladatok, 3. összetett feladatok, 4. új dolgok tanulásának lehetősége és 5. saját ötletek megvalósításának lehetősége.

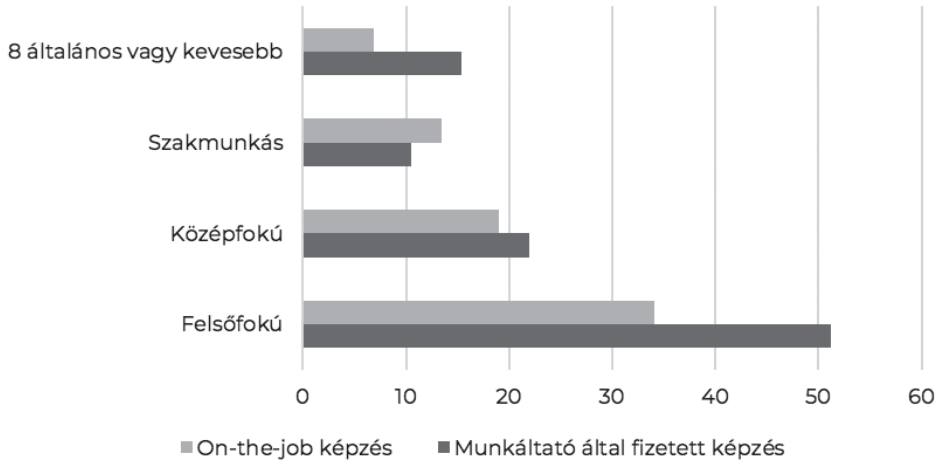
3. táblázat
A munkafolyamat jellemzői iskolai végzettség szerint (%)

	Repetitív feladatok	Monoton feladatok	Összetett feladatok	Új dolgok tanulásának lehetősége	Saját ötletek megvalósítása
Felsőfokú	14,4	18,5	91,9	77	75,7
Középfokú	27,5	36,3	72,9	54	55
Szakmunkás	36,5	47,8	59,7	39,7	44,4
8 általános vagy kevesebb	32,1	54,4	52,6	38,6	39,3

Forrás: Saját szerkesztés a EWCS 2015 alapján.

Adatainkból az világosan kirajzolódik, hogy az iskolai végzettség összefügg a munkafolyamat jellegzetességeivel. Az alacsonyabb iskolai végzettségűek között jelentősen nagyobb azoknak az aránya, akik egyszerű, monoton, ismétlődő munkát végeznek, ami látszólag triviális összefüggésnek tűnik. Azonban koránt-

9. ábra
A munkahelyi képzés lehetőségei iskolai végzettség szerint (%)



Forrás: Saját szerkesztés a EWCS 2015 alapján

sem tekinthető magától értetődőnek, hiszen a munkafeladatok, illetve munkakörök megtervezésekor van lehetősége a menedzsmentnek arra, hogy azokat úgy alakítsa ki, hogy az a munkavállalóknak – a technológiai lehetőségek szabta kereteken belül –, minél kevésbé legyen hátrányos. Az is világosan látható, hogy a magasabb (legalább középfokú) iskolai végzettséggel rendelkezők között jóval magasabb azoknak az aránya, akik változatos, összetett munkafeladatokat végeznek, és lehetőségük van arra, hogy a munkájuk során új dolgokat tanuljanak meg. Itt tehát egy felhalmozódási folyamatot láthatunk, ahol az alacsonyabb iskolai végzettséghez olyan, kedvezőtlenebb munkafeltételek társulnak, amelyek a képességek és a tudások alacsonyabb szintű felhasználásával és azok korlátozott bővítési lehetőségeivel járnak, míg a magasabb iskolázottságúaknál ezzel éppen ellentétes gyakorlatot figyelhetünk meg. Különösen érdekes ebből a szempontból megvizsgálni azt, hogy az iskolai végzettség függvényében milyen mértékben férnek hozzá a munkavállalók a vállalatok által nyújtott formális és informális képzési lehetőségekhez. A következő, 9. számú ábra azt mutatja, hogy az egyes iskolázottsági csoportokban mekkora az aránya azoknak, akik részt vettek a munkáltató által finanszírozott, illetve a munkafolyamatban megvalósuló *(on-the-job)* képzésekben.

A 9. számú ábra jól jelzi a képzésekhez való hozzájutásban megnyilvánuló egyenlőtlenségeket. A képzési lehetőségek olyan belső erőforrásai a szervezeteknek, amelyek közvetve vagy közvetlenül hozzájárulnak a munkavállalók munkaerőpiaci értékének javításához, biztosítva ezzel a szervezeten belüli vagy

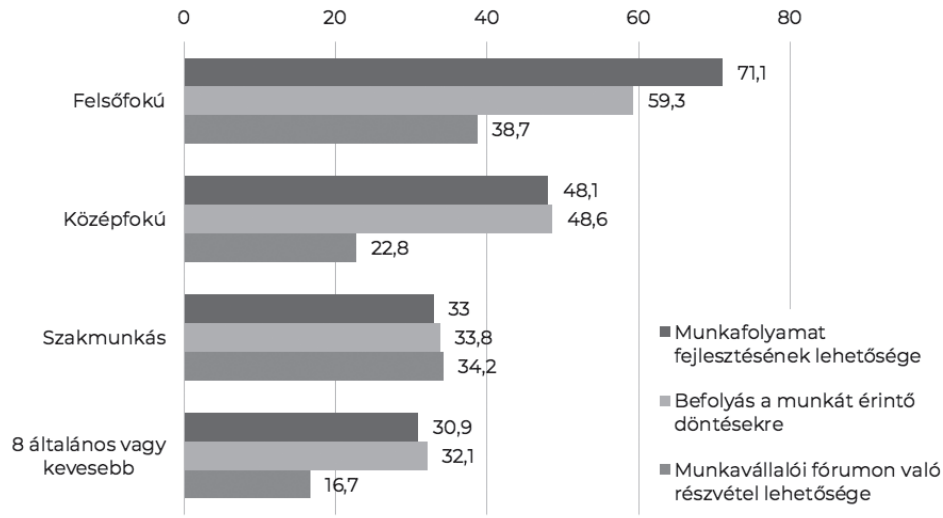
kívüli mobilitás lehetőségét. Különösen a felsőfokú végzettségűeknél és a legfeljebb nyolc általánossal, illetve szakmunkás végzettséggel rendelkezőknél láthatók drámai különbségek abban, hogy milyen mértékben vehetnek részt a munkavállalók a formális és informális tanulási lehetőségekben. A megvalósuló képzések nyilván összefüggenek a munkafeladatok összetettségével is, hiszen az összetettebb munkáknak vélhetően a tudásigénye is nagyobb, ez azonban önmagában nem magyarázza a képzési lehetőségekben megnyilvánuló ilyen mértékű különbségeket. Értelmezésünk szerint inkább arról van szó, hogy a magasabb végzettségűek jobb érdekérvényesítő képességekkel rendelkeznek a cég által nyújtott erőforrások elosztása során, ami ismét a fent már jelzett felhalmozási egyenlőtlenségek iskolai végzettséggel való erős összefüggésére mutat rá.

A munka minőségének harmadik tényezője, amit vizsgáltunk, a döntésekben való munkavállalói részvétel lehetősége volt. A részvételi lehetőségek annak indikátorai, hogy a szervezet milyen mértékben enged teret az egyéni képességek kibontakoztatásának, illetve a munkával és a munkavállalók munkakörülményeivel kapcsolatos döntések befolyásolásának. Annak, ha az egyén legalább részben alakíthatja a szervezeten belüli (munka)környezetét, számos, az egyén jól-léte szempontjából fontos következménye van.

A munkavállalók bevonása a munkájukat érintő döntésekbe úgy biztosít lehetőséget a szervezet erőforrásainak hatékony felhasználására, hogy tekintettel van az érintett szereplők különböző szempontjaira. Ez azt is jelenti, hogy ösztönöz a jobb teljesítményre, javítja az egyének munkával és szervezettel kapcsolatos attitűdjeit, a problémák együttes megoldásával lehetőséget biztosít számukra, hogy képességeiket és tudásaikat használhassák, illetve növekedhessen a szervezet iránti elkötelezettségük, végső soron a szervezetbe való integrációjuk mértéke (Inanc et al. 2015, Gallie et al. 2017). A részvételi lehetőségek két szintjét vizsgáltuk: azt, hogy a munkavállalóknak van-e lehetősége a közvetlen munkafeladataikkal kapcsolatos döntésekbe való beleszólásra, illetve, hogy a szervezet egészét érintő döntésekkel kapcsolatban kifejezhetik-e a véleményüket. Az előbbi tényezőt azzal mértük, hogy az egyén részt vehet-e a munkafolyamatot érintő fejlesztésekben, illetve van-e befolyása a munkáját érintő döntésekre, az utóbbit pedig azzal, hogy van-e olyan munkahelyi fórum, ahol lehetősége van a szervezetben zajló eseményekkel kapcsolatos véleményének kifejtésére.

Adatainkból az látszik, hogy jelentős mértékű különbség van a részvétel két mért dimenziója között. A munkavállalóknak – eltérő mértékben – elsősorban arra van lehetősége, hogy a munkájukat közvetlenül érintő döntésekbe szólhassanak bele valamilyen mértékben, ugyanakkor a szervezeti szintű döntések véleményezésére keveseknek van formális, intézményesült lehetősége. A korábban azonosí-

10. ábra
A munkavállalói részvétel lehetőségei iskolai végzettség alapján (%)



Forrás: Saját szerkesztés a EWCS 2015 alapján

tott összefüggés is érvényes: az iskolai végzettség alapján különböznek a részvételi lehetőségek. A munkát illető döntések befolyásolására, illetve a munkavégzés fejlesztésére a közép- és felsőfokú végzettségűeknek jóval több lehetősége van, mint az alacsonyabb végzettségűeknek, ami ismét csak az utóbbi csoportok szervezeti integráltságának hiányosságaira utal. A szervezeti döntések befolyásolásában is hasonló tendencia érvényesül, de itt a különbségek kisebbek és a szakmunkások viszonylag jó pozícióban vannak a középfokú végzettségűekkel és a képzetlenekkel szemben, akárcsak a diplomások.

Összegezve az elemzés legfontosabb tanulságait a következőket állapíthatjuk meg. Az iskolai végzettség alapján egyértelmű egyenlőtlenségek azonosíthatók a munkavégzés körülményeit meghatározó tényezők szerint. Az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők munkakörülményei kedvezőtlenebbek a közép-, és különösen a felsőfokú végzettségűek munkakörülményeinél, azaz: az iskolázottsági különbségekkel együtt a munka világában tapasztalható előnyök és hátrányok is halmozódnak. A képzettebbek jobb minőségű munkát végeznek, míg az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők nagyobb eséllyel dolgoznak dehumanizáló, a tudásokat alulértékelő, a motivációt és az életkörülményeket romboló munkakörnyezetben. Az összetett munkafeladatokból álló, változatos és tanulási lehetőségeket rejtő munka jobb teljesítményt, a munkavégzéssel való nagyobb mértékű elégedettséget, a munkával való azonosulást, tágabb fejlődé-

si perspektívát kínál az egyénnek. Olyan környezetet, amelyben lehetősége van az önkiteljesedésre, a mélyebb és tartalmasabb elköteleződésre és a képességei, kompetenciái minél teljesebb körű kihasználására. Ha a munkavégzés minőségében társadalmilag meghatározott egyenlőtlenségek vannak, akkor az azt is jelzi, hogy a munkahelyeken belül megvalósuló társadalmi integráció diszfunkcionálisan működik, ez pedig az emberi erőforrások rossz minőségű felhasználásával össztársadalmi szinten is problémát okoz. A munkavállalói részvétel lehetőségeiben megmutatkozó különbségek azt jelzik, hogy a párbeszéd és a demokratikus munkavégzés szervezeti szintű intézményeihez való hozzáférésben is egyenlőtlenségek érvényesülnek, márpedig a döntésekben való részvétel éppen arra teremtene lehetőséget, hogy az erőforrásokhoz való hozzáférésben az egyes munkavállalói csoportok közötti esetleges egyenlőtlenségek mérséklődjenek. Az iskolai végzettség különbségei természetes társadalmi jelenségnek tekinthetők, az azonban nem következik belőlük, hogy ehhez a munkavégzés minőségében is megnyilvánuló egyenlőtlenségeknek kellene kapcsolódnia. A bemutatott adatok alapján arra következtetünk, hogy a munkaerőpiaci integráció minősége nem kizárólag a munkakínálat mennyiségétől függ. Érdemes a munkát – összhangban a technológiai adottságok által meghatározott munkamegosztási gyakorlatokkal – a munkavégzés feltételeit javító munkaszervezeti reformokkal úgy alakítani, hogy a munkafeladatok tartalma, a belső fejlesztési erőforrásokhoz való hozzáférés és a munkavállalói részvétel lehetőségei a hátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok számára a jelenleginél kedvezőbben alakuljanak.

Következtetések

A mai magyar kormány egyre inkább a munkaerőpiacon kívánja integrálni a társadalmat. Ennek érdekében egyre gyengébb védelmet biztosít azoknak, akik öregségük, betegségük vagy munkanélküliségük miatt rövidebb vagy hosszabb időre kiesnek a munkaerőpiacról (Szikra 2019). A szociális jogok érvényesülésének a gyengülése pedig arra kényszeríti az egyéneket, hogy minél előbb, akár a képzettségüknek nem megfelelő munkát elvállalva térjenek vissza a munkaerőpiacra. Ez a kényszer azokat érinti a leginkább, akik a legkisebb erőforrásokkal rendelkeznek, a legkevésbé konfliktusképesek, s így a legkevesebb időt és erőforrást tudják rászánni az álláskeresésre, vagyis a nőket, a fiatalokat és az idősebbeket.

A munkaerőpiaci integrációnak e sajátos 2010 után megvalósult változata komoly sikereket ért el, mivel a különösen kedvező nemzetközi gazdasági környezetben évtizedes trendeket megtörve növelte a foglalkoztatottságot, illetve részben a foglalkoztatottság növelésével mérsékelni tudta a szegénység, illetve kirekesztettség abszolút formáit. Az egyenlőtlenségek, illetve a jövedelmi sze-

génység növekedésével azonban az integráció e formájának jentős ára is van. Ez mindenekelőtt azokat a munkanélkülieket, illetve inaktívakat érinti, akiknek a munkanélküli, illetve szociális ellátások átalakításával kevesebb állami segítség áll a rendelekezésre, de érinti azokat is, akik ugyan be tudtak lépni a munkaerőpiacra, de keresetük nem elegendő ahhoz, hogy a szegénységi küszöb fölé kerüljenek.

A 2010-es évek munkaügyi statisztikái azt mutatják, hogy a rendszerváltás első két évtizede után sikerült érdemben úgy növelni a foglalkoztatottak számát, hogy az inaktívak és a munkanélküliek száma ezzel párhuzamosan csökkent: 2010-ben még csak 3,7 millió 15–64 év közötti munkavállaló volt Magyarországon, 2019-re a számuk 4,4 millió fölé emelkedett, miközben a munkanélküliek száma 469 ezerről 160 ezerre csökkent. Ez még akkor is példátlan mértékű munkaerőpiaci aktiválást jelent, ha tudjuk, hogy 2010 a válság által leginkább sújtott év volt. A foglalkoztatottak számának bővülése eltérően hatott a foglalkozási osztályszerkezetre a vizsgált időszakban: az évtized első felében elsősorban a foglalkozási szerkezet alsóbb szegmensében a képzetlen munkát végzők aránya nőtt, feltételezhetően a közmunkaprogramok hatásának köszönhetően (Scharle–Szikra 2015). Az évtized utolsó két évében (2018–2019) azonban némileg megváltozott a folyamatok iránya: jelentős mértékben növekedett az értelmiségi foglalkozásúak száma és a képzetlen munkások aránya csökkent, véget vetve a – lényegében a rendszerváltás óta tartó – polarizációs trendeknek a munkaerőpiacon, strukturális mobilitási pályákat megnyitva az évtized elején az inaktivitásból a munkaerőpiac alsóbb szegmenseibe terelt munkaerő számára. Összességében azonban a foglalkozási csoportok egymáshoz viszonyított aránya nem változott jelentős mértékben, ami azért aggasztó fejlemény, mivel Magyarországon európai összehasonlításban is nagyon alacsony a magasabb képzettséget igénylő, nagyobb presztízsű foglalkozások aránya.

A válság utáni évek csúcspontját követően a 2010-es évek elejétől csökkent az abszolút szegénység, a relatív jövedelmi szegénység viszont növekedésnek indult. Ez az utóbbi folyamat azért is különösen érdekes, mert a jövedelmi szegénység növekedése nem csupán a munkanélkülieket és az inaktívakat érintette, hanem a foglalkoztatottak bővülő táborát is. Ez arra enged következtetni, hogy a polarizációs folyamatok felerősödtek, a munkaerőpiac alsóbb régióiba szorultaknak ugyan van állásuk, de az ebből származó jövedelem messze elmarad az átlagtól, és nem is került közelebb hozzá, miközben a legfelső rétegek jövedelme számottevő mértékben növekedett. A dolgozó szegények adatainak elemzésével hasonlóakat tapasztalunk. Az évtized első felében emelkedett azoknak az aránya, akik munkájuk ellenére a szegénység kockázatával voltak kénytelenek szembenézni, a 2013-as csúcsponton közel minden negyedik foglalkoztatott. A helyzet

csak 2018-tól javult számottevően, de a visegrádi országok közül még mindig Magyarországon a legmagasabb a szegények aránya.

E folyamatok alakulásában alapvető szerepe van a világgazdasági válság után kibontakozó tartós globális konjunktúrának, és a társadalompolitikai változásoknak is. A 2010 után hivatalba lépő kormány a jóléti állam helyére a „munkaalapú társadalom" koncepcióját állította, s ennek jegyében a szociális védőháló majd' minden elemét jelentősen meggyengítette. Az intézkedések között szerepelt többek között a munkanélküli ellátások csökkentése, illetve jogosultsági idejének lerövidítése három hónapra; a szociális juttatások visszafogása, és ezzel párhuzamosan az adózás mint szociálpolitikai eszköz alkalmazása; a rokkantnyugdíjas státusz megszüntetése, valamint az egészségi alapon járó juttatások megítélésének szigorítása; a nyugdíjkorhatár emelése, a korai nyugdíjazás lehetőségének szigorítása. Ezeknek az intézkedéseknek mindegyikére jellemző, hogy rontja a szociális jogok érvényesülését különböző társadalmi csoportok esetében, s ezáltal e csoportok tagjait a munkaerőpiac felé tereli.

Ahogy a relatív szegénység alakulása is jelezte, a munkaerőpiaci részvétel nem garanciája a szociális biztonságnak, amiben szintén fontos szerepe van az egyenlőtlenségek növekedését elősegítő közpolitikai változásoknak. Az egyenlőtlenségek növekedéséhez hozzájárult többek között a progresszív adórendszer megszüntetése; a közmunkások bérének a minimálbér alatti meghatározása, illetve általánosságban a munkavállalói jogok szűkítése (Neumann–Tóth 2018).

Összegezve a fent írtakat, Magyarország kormánya 2010-ben elkötelezte magát egy a társadalmi egyenlőtlenségeket növelő modell kiépítése mellett, majd az évtized folyamán szisztematikusan meg is valósította azt. A munkájukat vesztett emberek számára elérhető átmeneti támogatások megcsappantak, Európa „legrugalmasabb" munkaerőpiacán soha nem látott mértékűvé vált az alkalmazottak munkáltatókkal szembeni kiszolgáltatottsága,[12] miközben a munkaerőpiacon kívüli élet, a dekommodifikációt elősegítő szociális védőháló lebontásának következményeként, lényegében ellehetetlenült.

12 E kiszolgáltatottság növelésének legfontosabb eszközei a következők voltak: a munkanélküli ellátások csökkentése, illetve jogosultsági idejének lerövidítése három hónapra, a munkajog átalakítása során az egyéni és a kollektív munkavállalói jogok is jelentősen szűkültek. Utóbbira jó példa a sztrájkjog korlátozása bizonyos, szakszervezeti szempontból hagyományosan fontos és erős ágazatokban (például oktatás, vasút). A szociális juttatások megvágása, illetve ezzel párhuzamosan az adózás mint szociálpolitikai eszköz, a kötelező közmunkarendszer felfuttatása, a rokkantnyugdíjas státusz megszüntetése, illetve az egészségi alapon járó juttatások szigorítása, a nyugdíjkorhatár emelése, a korai nyugdíjazás lehetőségének szigorítása, a tanköteles kor leszállítása, a progresszív adórendszer megszüntetése, a közalkalmazottak bérének befagyasztása.

Mindez két ok miatt nem vezetett nyílt társadalmi konfliktusokhoz. Az egyik a külföldi munkavállalás. Lehetetlen a 2010-es évek munkaerőpiaci tendenciáiról elemzést írni anélkül, hogy erről szót ejtenénk, ugyanakkor a rendelkezésre álló adatok meglehetősen fragmentáltak és sok esetben a megbízhatóságuk is kérdéses. Hárs és Simon (2016) becslése szerint 2016-ra a külföldön dolgozó magyar állampolgárok száma megközelítette a 350 ezret. Mivel a külföldi munkavállalás kiváltó okaiban azóta nem történt jelentős változás, okkal feltételezhetjük, hogy ez a szám a pandémia kirobbanásáig csak nőtt. Ez azt jelenti, hogy a magyar munkavállalók közel 10%-a külföldön dolgozik, az onnan hazautalt pénzek fontos kiegészítő forrásai a háztartások jövedelmének, és részben pótolják az állam által leépített szociális szolgáltatásokat. Szintén fontos tényező volt a rendszer fenntartásában a 2013 óta tartó gazdasági növekedés, amely lehetővé tette nagyszámú munkaerő felvételét.

Talán nem túlzás kijelenteni, hogy a „nemzeti együttműködés rendszere" egy egészen sajátos, bár a régióban nem minden hagyomány nélkül való, „társadalmi szerződést" hozott létre. Ennek lényege, hogy az állami redisztribúció az elvonások szintjén változatlan mértékű: a Eurostat (2019) adatai alapján az állam GDP-hez képest számított bevételei még növekedtek is, a 2016-os csúcson 40% körül alakultak, 2018-ban ez 37,6% volt. A kiadási oldalon azonban a korábban szolidaritási elven működő szociálpolitikai, oktatási és társadalombiztosítási intézmények fenntartásának terheitől az állam jelentős mértékben megszabadult, illetve a közvetlen és közvetett kifizetésekből a társadalom leggazdagabb rétege a korábbiaknál jelentősen nagyobb mértékben részesedett a szegények kárára. Ezt támasztják alá a jelen elemzés eredményei is, különösen a jövedelmek polarizációját és a dolgozó szegények arányának emelkedését bemutató adatsorok, de a kormányzat sem rejtette véka alá az erre irányuló szándékait, amikor például jóléti társadalom helyett munkaalapú társadalom kiépítését tűzte ki célul.

Az az egyszerű tény, hogy a nyugat-európai jóléti államok kivétel nélkül mind munkaalapú társadalmak is, hiszen – mint azt a bevezetőben részletesen is kifejtettük – az erős gazdaság és az aktiváló szociálpolitikák kéz a kézben járnak, eközben feledésbe merült. Mindettől függetlenül a magyar modell egyelőre politikailag fenntartható – az okok feltárása nem tárgya elemzésünknek –, két irányból azonban komoly fenyegetésekkel kell szembenéznie.

A társadalmi biztonság alappilléreit nélkülöző, a munkavállalók számára hátrányos rugalmasságon alapuló extenzív munkaerőpiaci folyamatok nehezen lesznek fenntarthatók, ha a gazdasági növekedés megáll vagy a külföldi munkavállalás visszaesik.

Ebben a modellben nincs helye az olyan hosszútávú versenyképességi tényezőknek, mint az emberi kreativitás, az erős oktatási rendszer és a stabil középosztály. Márpedig ezek hiányában a rendszer minden különösebb külső megrázkódtatás nélkül is viszonylag hamar versenyképtelenné válhat. Ez azonban a jövő fejleménye lehet. A 2010-es évek munkaerőpiaci integrációjáról tényszerűen annyit lehet megállapítani, hogy a numerikus rugalmasság eszközeivel szélsőségesen liberalizált munkaerőpiacon jelentősen több ember jelent ugyan meg, ám a munkakörülmények, az elérhető bérek és a szociális védőháló elbontása miatt ez a munkaerőpiac kevésbé képes valós integrációs esélyeket nyújtani a munkavállalók számára.

Hivatkozások

Bauer, J. – McAdams, D. (2010) Eudaimonic Growth: Narrative Growth Goals Predict Increases in Ego Development and Subjective Well-Being 3 Years Later. *Developmental Psychology,* Vol. 46. No. 4, 761-772, http://dx.doi.org/10.1037/a0019654

Bredgaard, T. – Madsen, P. K. (2018) Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer,* April. 1–12. https://doi.org/10.1177/1024258918768613

Bukodi E. (2006) Társadalmunk szerkezete különböző nézőpontokból. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek.* Budapest: Napvilág. 109–159.

Bukodi E – Záhonyi M. (2004) *A társadalom rétegződése.* Budapest: KSH. Elérhető: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/kotetek.html Letöltve: 2020-07-19.

Coronado, J. – Potter, S. M. (2020a) Securing Macroeconomic and Monetary Stability with a Federal Reserve–Backed Digital Currency. Washington: Pieterson Institute for International Economics. Policy Brief 20–4. Elérhető: https://www.piie.com/publications/policy-briefs/securing-macroeconomic-and-monetary-stability-federal-reserve-backed Letöltve: 2020-07-19.

Coronado, J. – Potter, S. M. (2020b) Reviving the Potency of Monetary Policy with Recession Insurance Bonds. Washington: Pieterson Institute for International Economics. Policy Brief 20–5. Elérhető: https://www.piie.com/system/files/documents/pb20-5.pdf Letöltve: 2020-07-19.

Csillag I. (2009) Van-e visszaút? A gazdasági növekedés tényezőit felemésztő koraszülött jóléti állam. *Közgazdasági Szemle,* LVI. július–augusztus. 648–672. Elérhető: http://www.kszemle.hu/tartalom/letoltes.php?id=1110 Letöltve: 2020-07-20.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton, N.J: Princeton University Press.

Eurofound (2013) Work organisation and employee involvement in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://doi.org/10.2806/18346

Eurostat (2019) Taxation in 2018. Tax-to-GDP ratio up to 40.3% in EU. Eurostat News Release 166/2019. 30. October 2019. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10190755/2-30102019-AP-EN.pdf/68739572-f06a-51e4-3a5b-86e660a23376 Letöltve: 2020-07-19.

Eurostat (2018) Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2785/379691

Felstead, A. – Gallie, D. – Green, F. – Henseke, G. (2019) Conceiving, Designing And Trailing A Short Form Measure Of Job Quality: A Proof Of Concept Study. *Industrial Relations Journal,* 50(1). 2–9. https://doi.org/10.1111/irj.12241

Gallie, D. – Zhou,Y. – Felstead, A. – Green, F. – Henseke, G. (2017) The implications of direct participation for organisational commitment, job satisfaction and affective psychological well-being: a longitudinal analysis. *Industrial Relations Journal,* 48(2). 174–191. https://doi.org/10.1111/irj.12174

Green, F. – McIntosh, S. (2001) The intensification of work in Europe. *Labour Economics,* 8(2). 291–308. https://doi.org/10.1016/S0927-5371(01)00027-6

Hárs Á. – Simon D. (2016) A külföldi munkavállalás és a munkaerőhiány. In Fazekas K. – Köllő J. (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2016.* Budapest: MTA KRTK KTI. 94–108.

Huszár Á. (2013) Foglalkozási osztályszerkezet (I.) – Elméletek, modellek. *Statisztikai Szemle,* 91(1) 31–56.

Huszár Á. (szerk.) (2015) *A társadalom rétegződése.* Budapest: KSH.

Huszár Á. – Záhonyi M. (2018) *A foglalkozási szerkezet változása és jellemzői Magyarországon.* Budapest: KSH.

Inanc, H. – Zhou, Y. – Felstead, A. – Gallie, D. – Green, F. (2015) Direct Participation and Employee Learning at Work. *Work and Occupations,* 42(4). 447–475. https://doi.org/10.1177/0730888415580650

Karlsson, J. C. (2007) For Whom Is Flexibility Good and Bad? An Overview. In Furåker B. – Håkansson, K. – Karlsson, J. C. (szerk.) *Flexibility and Stability in Working Life*. London: Palgrave Macmillan. 18–29.

Kolosi T. – Pósch K. (2014) Osztály és társadalomkép. In Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2014*. Budapest: TÁRKI. 139–156.

Kornai J. (1992) A posztszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle,* XXXIX(6). 489–512. Elérhető: http://www.kornai-janos.hu/Kornai1992%20A%20posztszocialista%20atmenet%20es%20az%20allam1%20-%20KSz.pdf Letöltve: 2020-07-20.

KSH (2018) *A háztartások életszínvonala, 2017.* Budapest: KSH. Elérhető: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv17.pdf Letöltve: 2020-07-19.

Madsen, P. K. (2003) "Flexicurity" through labour market policies and institutions in Denmark. In Auer, P. – Cazes, S. (szerk.) *Employment stability in a age of flexibility: Evidence from industrialized countries*. Geneva: International Labour Organization (ILO). 59–105.

Makó Cs. – Csizmadia P. – Illéssy M. (2010) Rugalmas biztonság: elméleti megközelítések és gyakorlati tapasztalatok. In Borosné Bartha, T. (szerk.) *A rugalmas foglalkoztatás és a társadalmi párbeszéd erősítése a kelet-közép-európai országokban, a helyes aktív munkaadói példák számának növelése*. Budapest: Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége. 31–58.

Neumann A. – Tóth A. (2018) Hungarian unions under political and economic pressure. In: Lehndorff, S. – Dribbusch, H. – Schulten, T. (szerk.) *Rough waters. European trade unions in a time of crises.* Brüsszel: European Trade Union Institute (ETUI). 135–160.

Piore, M. J. – Sabel, Ch. (1984) *The Second Industrial Divide*. Basic Books.

Schmid, G. (1998) Transitional labour markets: a new European employment strategy. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 98–206). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH. Elérhető: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-128858 Letöltve: 2020-07-21.

Schmid, G. (2018) Inclusive Growth: The Case of Germany. Berlin: IZA Institute of Labour Economics. *IZA Policy Paper Series No. 139.* Elérhető: http://ftp.iza.org/pp139.pdf Letöltve: 2020-07-20.

Sellier, F. – Maurice, M. – Sylvestre, J.-J. (1982) *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne: essai d'analyse sociétale*. Paris: PUF. Elérhető: https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_1984_num_67_1_2331_t1_0067_0000_1 Letöltve: 2020-07-19.

Szikra D. (2019) Ideology or Pragmatism? Interpreting Social Policy Change under the System of National Cooperation. In Kovács J. M. – Trencsényi B. (szerk.) *Brave New Hungary. Mapping the „System of National Cooperation".* Lanham – London: Lexington Books. 225–242.

Scharle Á. – Szikra D. (2015) Recent Changes Moving Hungary away from the European Social Model." In Vaughan-Whitehead, D. (szerk.) *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?* Cheltenham: Edward Elgar. 219–253.

Vaughan-Whitehead, D. (2015) The European Social Model in times of crisis: An overview. In Vaughan-Whitehead, D. (szerk.) *The European Social Model in times of crisis: Is Europe loosing its soul?* Cheltenham: Edward Elgar. 1–65.

Társadalmi integráció, egészség, egészségügy

Kollányi Zsófia

Bevezetés

Az egészségi állapot a társadalomtudományok szempontjából több is és más is, mint a hétköznapok orvostudományi megközelítésében. Az egészség nem puszta biológiai állapot, hanem egyfajta „szuperindikátor", amiben egy társadalom állapota, hosszú távú folyamatainak következményei aggregálódnak, vagyis nem kevesebb, mint az ebben a kötetben bemutatásra kerülő tényezők és integrációs mechanizmusok végső eredője. Az általános egészségi állapot alacsony szintje vagy nagyon egyenlőtlen eloszlása a társadalom különböző csoportjai között arra utal, hogy valami tartósan nincs rendben az adott társadalommal. Ugyanakkor, az egészségi állapot konzerválja is az egyenlőtlenségeket, mert az egészség a társadalomban való részvétel szükséges feltétele is, ahhoz az egyéneket hozzásegítő "eszköz". Ez a kölcsönös vagy inkább körkörös meghatározottság – hogy az egészség a társadalmi részvétel feltétele, mely társadalmi részvétel visszahatva meghatározza az egészséget, és így tovább – nem teszi könnyűvé az egészség szerepének értelmezését sem koncepcionális, sem módszertani szempontból. Mindkét irányú hatás létezése empirikusan igazolt, de a kettő precíz szétválasztása sok kérdést vet fel.

Ahogy az alábbiakban bemutatjuk,[1] az egészségi állapot szintje és eloszlása a különböző társadalmi csoportok között jól értelmezhető abban az elemzési keretben, amit Dupcsik és Szabari (2015) történeti bevezető tanulmányukban felvázolnak, és ami keretbe a jelen kötet előzményeinek (Kovách–Dupcsik–P.Tóth–Takács 2012, Kovách 2017) valamennyi tanulmánya illeszkedik. Az alábbiakban először felvázoljuk az egészségi állapotot alakító tényezők összefüggésrendszerét, és röviden az ellenkező irányú, mikro- és makroszintű hatásmechanizmusokat is. Ezt követően egy keresztmetszeti pillanatfelvételben bemutatjuk az egészségi állapot egyenlőtlenségeit Magyarországon, valamint azt, hogyan oszlanak el a magyar

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

társadalomban az egészségi állapotot közvetlenül befolyásoló tényezők, mindezt hozzávetőleges nemzetközi háttér előtt. Végül bemutatjuk a Gerő és munkatársai (2020, jelen kötetben) által leírt integrációs modell és az egyéni egészségi állapot összefüggéseit.

Nem térünk ki ebben a tanulmányban az egészségi állapotnak és az azt befolyásoló tényezőknek térbeli eloszlására és időbeli trendjeire – nem az érdektelenség, hanem épp ellenkezőleg, ezeknek a kérdéseknek a kiemelkedő jelentősége és a jelen írás terjedelmi korlátai miatt. Ugyanígy csak érintőlegesen mutatjuk be az egészségügyi rendszert mint a társadalmi újraelosztás egyik legfontosabb komponensét, és annak hatását az egészségi állapot egyenlőtlenségeire. Ennek részben az az oka, hogy ez ügyben – mint később bemutatjuk – meglehetősen korlátozottak az ismereteink és a rendelkezésünkre álló adatok; valamint, hogy a jelen kötet egyik kiindulópontjául szolgáló adatbázis sem tartalmaz erre vonatkozó információt. Ezért célunk elsősorban annak a bemutatása, hogy mit is tudunk a magyarok egészségi állapotáról aggregált és mikroszintű adataink alapján, mit jelent mindez a társadalmunk integráltságára nézve, és hogy milyen további információkra volna szükségünk ahhoz, hogy teljesebb és megalapozottabb képet kapjunk.

Az egészségi állapot és a társadalmi integráció összefüggései Szakirodalmi áttekintés

Az egészségi állapot mint az integráció feltétele

Az egyén egészségi állapota élete során végig hatással van arra, mennyire képes az illető a különféle integrációs mechanizmusok révén a társadalom szövetének a részese lenni. A rosszabb egészségi állapotú emberek hátrányba kerülnek az oktatásban és a foglalkoztatásban, társas kapcsolataikra, társadalmi, politikai aktivitásukra is hatással van egészségi állapotuk. Ezeknek a hatásoknak az erőssége ugyanakkor jelentősen függ az adott társadalom integrációs mechanizmusainak működésétől is: például attól, hogy milyenek az alacsonyan képzettek vagy a valamilyen egészségkárosodással élők munkaerőpiaci esélyei, hogy mennyire elérhető egy kerekesszékkel közlekedő számára a „külvilág", milyen a jellemző társadalmi attitűd a betegséggel, betegekkel, látás-, hallás-, mozgás-, értelmi sérültekkel szemben. Bár az egészségi állapottal kapcsolatban jellemzően nem ez utóbbi – talán túl speciálisnak ítélt – problémákra gondolunk, pedig Magyarországon közel félmillió ember él valamilyen tartós testi vagy mentális fogyatékossággal (KSH 2011a), vagyis – családtagjaikkal együtt – legalább egymillió fő érintett. Ez egyrészt önmagában is nagy szám, másrészt a helyzetük sokat elmond általában az egész-

ségkárosodással kapcsolatos integrációs folyamatok jellegzetességeiről. Az utolsó ismert adat szerint (KSH 2011c) 2011-ben a Magyarországon fogyatékossággal élők kevesebb, mint 20%-a volt csak gazdaságilag aktív. A különböző társadalmak között nagyon nagy különbségek lehetnek, de – kisebb vagy nagyobb mértékben – a világon mindenhol hátrányt jelent nem tökéletes egészségben élni.

Az elmúlt évtizedekben jelentős mennyiségű empirikus szakirodalmi tapasztalat gyűlt össze, ami azt támasztja alá, hogy az egészségi állapot mind a bérrátára, mind a munkában töltött időre hatással van: a rosszabb egészségi állapot egyéni szinten alacsonyabb bért és csökkenő foglalkoztatást okoz. A teljesség igénye nélkül erre a következtetésre jutott a jövedelemmel kapcsolatban Hsieh, Hsiao és Lee (2012), Contoyannis és Rice (2001), Schultz (2002), Jäckle és Himmler (2010), Lechner és Vazquez-Alvarez (2003); a foglalkoztatással kapcsolatban Suhrcke és munkatársai (2006), García-Gómez és munkatársai (2013), Lechner és Vazquez-Alvarez (2003); további példákat lásd (Kollányi, 2016), az egyéni összefüggések makrogazdasági szintre való aggregálhatóságával kapcsolatban pedig (Bloom et al. 2019). Bár a legtöbb empirikus vizsgálat igazolja az intuitív várakozást, miszerint a rosszabb egészségi állapot alacsonyabb foglalkoztatással és alacsonyabb bérrel jár együtt, értékes adalékként szolgálnak például Dench és Grossman (2018) ezzel ellentétes eredményei. Egyebek mellett arról számolnak be Egyesült Államokbeli panelkutatás adatain végzett vizsgálataik alapján, hogy a fiatalabb foglalkoztatottaknál az egészségi állapot romlása gyakran béremelkedéshez vezet (amennyiben az egészségromlás időben megelőzi a béremelkedést). A jelenség magyarázata a szerzők szerint az lehet, hogy egy adott időszak béremelkedését egy korábbi időszakban jellemző nagyon intenzív, az egészségi állapotot károsító munkavégzés, „hajsza" előzhette meg.

A tanulmány hátralevő részében az egészségi állapotnak az egyén társadalmi pozíciójára gyakorolt hatásával nem foglalkozunk részletesen, pontosabban nem explicite: a fókuszban az egészségi állapot meghatározó folyamatok állnak majd. Ugyanakkor kérjük az olvasót, hogy időről-időre idézze emlékezetébe: az az egészségi állapot, aminek a kialakulását éppen leírjuk, maga is az egyik meghatározója annak, mennyire képesek az emberek részt venni, bekapcsolódni a társadalom mindennapjaiba.

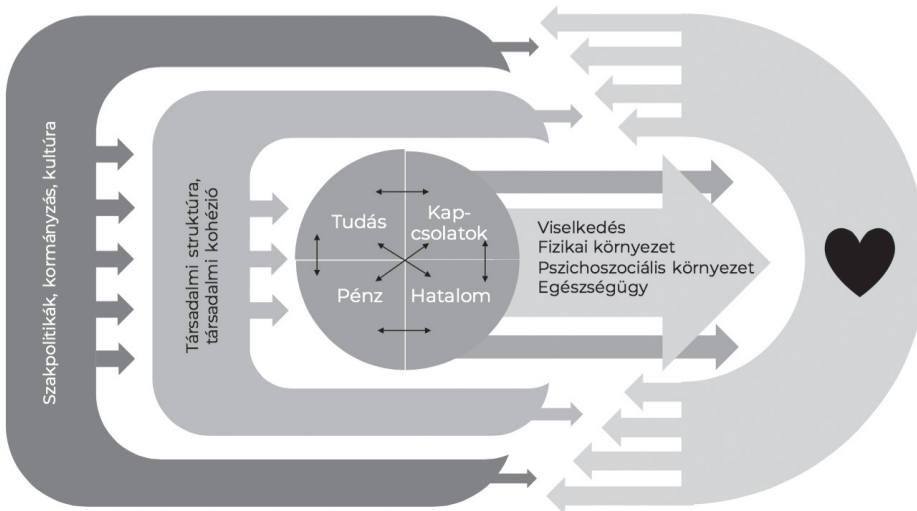
Az egészségi állapot mint az integráció következménye és mutatója

Az egyéni egészségi állapot alakulása számtalan hatás eredője: sokféle egyéni (biológiai), környezeti, társadalmi faktor határozza meg, amely tényezők egymással is kölcsönhatásban vannak, és egy komplex rendszerben kapcsolódnak össze (Green 2006). Az egészségi állapot egyenlőtlenségeivel, vagyis az alacsony stá-

tuszú társadalmi csoportok rosszabb egészségével kapcsolatos tudományos és közgondolkodást hosszú időn keresztül dominálta az elsősorban a megbetegedésekkel közvetlen okozati kapcsolatban álló rizikófaktorokra koncentráló, individuum-központú orvosi-epidemiológiai megközelítés – sőt, a köznapi, és részben a szakmai közgondolkodásban még mindig igen elterjedt ez a szemlélet (Robert et al. 2008). Eszerint egyrészt a biológiai jellemzőkkel (például BMI, vérnyomás, koleszterinszint, vércukorszint), másrészt az ezeket közvetlenül meghatározó, jellemzően az egészségmagatartáshoz kapcsolódó faktorok eltérésével (táplálkozás, testmozgás, dohányzás), harmadrészt közvetlen epidemiológiai jelentőségű környezeti tényezőkkel (szennyvízkezelés, köztisztasági állapotok) magyarázhatók a különböző társadalmi csoportok egészségi állapota közötti különbségek. A társadalmi státusz pedig vagy – jobb esetben – mint a közvetlen kiváltó okok instrumentális változója (Link–Phelan, 1995), vagy mint a kimenetek szempontjából kauzálisan irreleváns, „zavaró" változó (Phelan et al. 2004) szerepelt. Az 1960-as években volt olyan kutató, aki egyenesen azt jövendölte, hogy „az általános jólét növekedése, a köztisztasági viszonyok javulása és a védőoltások [illetve általában az egészségügyi ellátás] elérhetővé válása, valamint az, hogy egyszer többen olvasnak dr. Spock-ot" (Kadushin 1964:75, idézi Link és Phelan 1995:86) a különböző rizikófaktoroknak való kitettségbeli különbség csökkentésével szükségszerűen megszünteti majd a különböző társadalmi csoportok egészségi állapota közötti különbségeket is. A kitettség valóban csökkent, az egészségi állapot különbségei azonban megmaradtak. Ez vezetett az „alapvető okok" elméletének *(theory of fundamental causes)* megszületéséhez (Link–Phelan 1995). Az alapvető okok elmélete szerint az egészségi állapotot különféle erőforrásokhoz (tudás, pénz, hatalom és presztízs, társadalmi és társas kapcsolatok) való hozzáférés határozza meg – mert ezek határozzák meg a különféle közvetlen kockázatoknak való kitettséget, valamint mert ezek empirikusan dokumentálható módon önmagukban is bírnak egészséghatással: akkor is megmarad a különböző társadalmi csoportok közötti különbség, ha eltekintünk a közvetlen életmódbeli faktorok hatásaitól (Marmot 1994). Vagyis, egy egyén egészségi állapotát az határozza meg, hogy milyen pozíciót foglal el az adott társadalomban (milyen az iskolázottsága, jövedelme, milyen társas kapcsolatokkal rendelkezik stb.), és hogy mit jelent abban a társadalomban azt a bizonyos pozíciót elfoglalni, vagyis hogy mennyire integrált maga a társadalom. Ugyanaz az iskolázottsági vagy foglalkoztatási pozíció nagyon eltérő élethelyzeteket jelenthet a különféle társadalmakban.

Az 1. számú ábrán ezt láthatjuk. A „társadalmi struktúra" itt egyaránt jelöli a társadalom makrostruktúráját és az egyén ebben betöltött helyét, elsősorban a fő struktúraalakító tényezők, vagyis az iskolázottság, a foglalkozás/foglalkoztatás

1. ábra
Az egészségi állapot társadalmi-gazdasági összefüggésrendszere



Forrás: saját szerkesztés

és a jövedelem/vagyoni helyzet szerint. Ez ugyanakkor nem értelmezhető a „társadalmi kohézió" részben strukturális, részben kulturális dimenziója nélkül: bármilyen is egy társadalom szerkezete és bármely társadalmi csoportban is van abban az egyén, az egyes csoportok közötti kapcsolatok minősége, a csoportok tagjainak hozzáférése az integráció különféle intézményi mechanizmusaihoz legalább ennyire alapvető. A társadalmi struktúrára és kohézióra döntő hatással van az általában vett kormányzás *(governance)* természete, mind annak strukturális, mind szimbolikus jellemzőit tekintve; a társadalom ebbéli jellemzői pedig különféle módokon visszahatnak a kormányzásra (erről például Gerő Márton és Szabó Andrea jelen kötetben található politikai integrációval foglalkozó fejezetében lehet bővebben olvasni). Ezek együtt határozzák meg azt, hogy milyen erőforrások lesznek elérhetők az egyének számára, amely erőforrások pedig a fizikai és pszichoszociális környezet minőségét, az egészségügyi rendszerhez való hozzáférést, és az egyén számára elérhető illetve vonzó döntések körét határozzák meg, amely tényezők együttesen az egészség közvetlen (társadalmi) meghatározóinak tekinthetők. Mindezen tényezők, ha nem is feleltethetők meg egy az egyben a Kovách és munkatársai (2017) által kidolgozott integrációs modellnek, egyértelműen összekapcsolhatók azzal: az integrációs modell mindhárom szintje hatással van gyakorlatilag az egészségi állapotot befolyásoló valamennyi tényezőre.

Amennyiben például a munkán keresztül közelítjük meg az előzőekben vázolt folyamatot, az a következőképpen írható le: az egyén egészségi állapota számtalan módon befolyásolja az általa végezhető/számára elérhető munka minőségét és mennyiségét (ahogy azt kicsit lejjebb részletezzük), amely munka ugyanakkor egyrészt jövedelmet, másrészt presztízst és társas kapcsolatokat is elérhetővé tesz az egyén számára. A folyamat a teljes életcikluson átível, hiszen a gyerekkori egészségi állapot szoros összefüggésben van az oktatási rendszerben elérhető teljesítménnyel, az elsajátítható tudások és készségek körével és minőségével (Glewwe–Miguel 2008), ami kijelöli a felnőttkorban végezhető munkáknak az egyén számára elérhető körét (Smith 2009). A felnőttkori egészségi állapot (ami szoros összefüggésben van a gyerekkori egészségi állapottal) hat a munkakínálatra és a termelékenységre is. A jobb egészséggel rendelkező emberek „aktív éveik" során kevesebbszer szakítják meg hosszabb vagy rövidebb időre a foglalkoztatásukat; és az „aktív évek" is tovább tartanak, később vonulnak nyugdíjba. E mellett a jobb egészség jellemzően magasabb termelékenységet eredményez, ami pedig jobb minőségű és jobban fizetett munkákat tesz elérhetővé, azaz egyéni és makrogazdasági hatása is van, amint ezt korábban is bemutattuk. A „jó" munkaerő egészséges: nem megy táppénzre, hosszan, hatékonyan, megbízhatóan képes dolgozni, azaz termelékenyebb (Tompa 2002). Ez az állami bevételekben is megjelenik, és ezen keresztül potenciálisan jobb egészségügyi ellátáshoz vezet – azaz, jó esetben, egy öngerjesztő spirál indulhat be. Fontos látni, hogy a felvázolt folyamat fordítva is képes működni, és ördögi körként önmagát erősítve húzni lefelé a társadalmat.

Szigorúbban tartva magunkat az alapvető okok elméletének terminológiájához: a társadalmi struktúra jellege, az abban betöltött hely, és a társadalmi integráció mechanizmusainak milyensége (vagyis a jelen kötet fókuszában álló tényezők) együttesen meghatározzák, hogy a négyféle kulcserőforráshoz, vagyis a tudáshoz, az anyagi erőforrásokhoz, a presztízshez, a hatalomhoz és a kapcsolatokhoz mennyire férnek hozzá az emberek. Ezek az erőforrások pedig meghatározzák a világosszürke nyílon szereplő, az egészséget közvetlenül alakító tényezők eloszlását – vagyis a fizikai környezet, a pszichoszociális közeg és az egészségmagatartás jellemzőit, valamint az egészségügyi rendszer használatát. Ráadásul, mind az erőforrások, mind pedig a közvetlen meghatározók gyakorlatilag kivétel nélkül kölcsönösen hatnak egymásra is, és valamennyi erőforrástípus hatással van valamennyi közvetlen tényezőre. Az egészségi állapot ezen tényezők komplex rendszerében alakul ki. A komplexitás itt nem egyszerűen azt jelenti, hogy az egészséget meghatározó rendszer „nagyon bonyolult", hanem azt, hogy a rendszer viselkedése összességében nem megjósolható, mert nemlineáris, dinamikus

folyamatok jellemzik. Még ha ismerjük is az egyes tényezők részleges hatásait, a teljes rendszer egészét figyelembe véve mégis bizonytalanok a kimenetek (Green 2006, Peters 2014, Lipsitz 2013).

A tudás (amit az oktatási rendszer, valamint a szociális közeg közvetít) például hatással van a foglalkoztatásra, ezen keresztül pedig – nagyon hangsúlyosan – az elérhető jövedelemre, valamint a presztízsre és a kapcsolatokra (mely tényezők aztán további, az egészség szempontjából nagyon releváns hatásokat generálnak). Ugyanakkor, a szűkebben vett, egészséggel kapcsolatos tudás jobb (az egészséget támogató) döntéseket tesz lehetővé; hozzásegít a saját egészségi állapot problémáinak időbeli észleléséhez; és ahhoz is, hogy az egészségügyi rendszerben eligazodjon és saját érdekeit képviselni tudja valaki.[2] Vagy a másik irányból közelítve: például az egészségügyi rendszer használatának módját – vagyis végső soron azt, hogy mennyire képes az a megromlott egészséget helyreállítani vagy javítani, romlását lassítani – meghatározza az egyén tudása (tisztában van-e az elérhető ellátásokkal, ismeri és használja-e a különféle szűrővizsgálatokat, szakellátásokat; időben felismeri-e a problémáját; tudja-e, kihez forduljon azzal és ezt hogyan tegye; képes-e elmondani az orvosnak a problémáját, tüneteit; képes-e követni az orvosi utasításokat) (Jansen et al. 2018, Morrow–Chin 2015, Moses et al. 2015, Kickbush–Maag 2008). Az ellátások igénybevételének kifejezett anyagi feltételei is vannak: van-e biztosítása, ki tudja-e fizetni a szükséges térítési díjakat (például a gyógyszerekét, vagy ha magánellátást venne igénybe), el tud-e utazni az ellátás helyére, megengedheti-e magának, hogy ez idő alatt hiányozzon a munkahelyéről stb. Az egészségügyi rendszerben való sikeres navigációnak ugyanakkor fontos befolyásoló tényezője lehet a presztízs és a releváns személyes kapcsolatok megléte is. Ráadásul, mindezen hatások időbeli hurkokat is tartalmaznak: a szülők erőforrásokkal való ellátottsága hatással van a gyerekeik egészségi állapotára, ezen keresztül pedig felnőttkori lehetőségeikre. E mellett a társadalom egyenlőtlensége, az integráltság alacsony foka a fent részletezett közvetítő csatornák hatásán túl, önmagában is csökkenti a társadalom összes tagjának életesélyeit (Kawachi et al. 2008, Pickett–Wilkinson 2015, Wilkinson 2009).

A fenti leírásból egyértelmű, hogy nagyon leegyszerűsítő az egészségi állapot alakulása és az egészségügyi ellátás között kizárólagos kapcsolatot feltételezni. Amikor az emberek bekerülnek az egészségügyi rendszerbe, akkor már nagyon különböző egészségi állapotban vannak, a fenti tényezőknek megfelelően. Az egészségügyet illetően a kérdés tehát az, hogy a belépési ponttól kezdve mennyi-

2 Ebben a tanulmányban az európai típusú, dominánsan közfinanszírozott egészségügyet vesszük alapul. Más, nem közfinanszírozott rendszerekben természetesen az egészségügyi ellátásra való jogosultság (biztosítotti jogviszony) vagy fizetőképesség kérdése nagyobb hangsúlyt kapna.

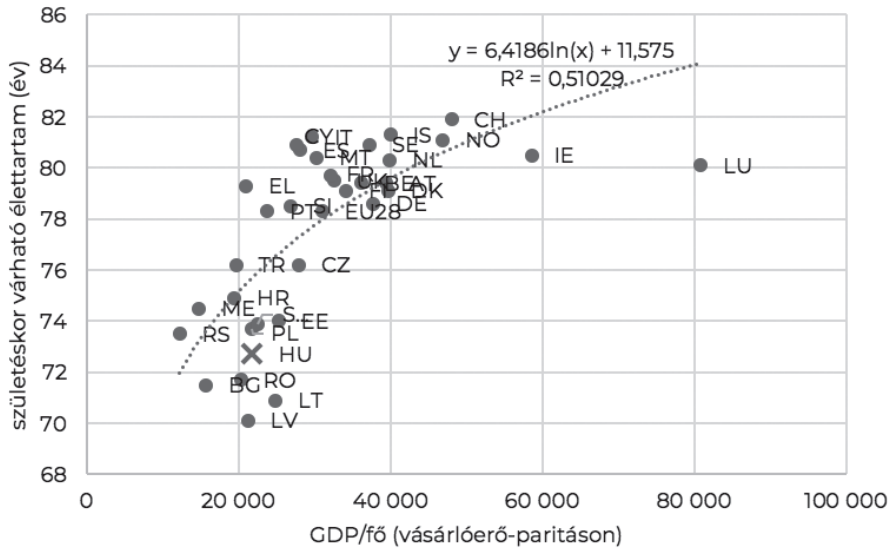
vel képes hozzájárulni az egyén egészségi állapotának javításához, vagy romlásának megállításához, lassításához, illetve milyen különbségek vannak a különböző társadalmi csoportok között.[3] Ezt a kérdést azonban korántsem annyira egyszerű megválaszolni, mint amennyire fontos lenne: nagyon szerteágazó módszertanokkal, eltérő egészségértelmezésekkel (illetve -mutatókkal) dolgozó elemzések az elmúlt évtizedekben 10% és 50% között számtalan eltérő becslést adtak az egészségügyi rendszer hatására (lásd például Booske et al. 2010, McGinnis et al. 2002, Goldmann–Cook 1984, Richardson et al 1998, Cutler et al. 2006).

Valamelyest eltérő nézőpontot ajánl a Nobel-díjas Angus Deaton közgazdász (Deaton 2013, Cutler et al. 2006). Ő azt állítja, hogy történeti perspektívában: egyrészt, egyértelműen a tudáshoz és a technológiai fejlődéshez köthető az egészségi állapot javulása, már csak azért is, mert (másrészt) nem igazán szétválasztható az anyagi jólét növekedése és az egészséggel összefüggő orvostudományi ismeretek fejlődése, hiszen alapvetően ezt is, azt is az innováció táplálja. Harmadrészt, arra is rávilágít, hogy éppen az orvostudomány fejlődése volt az, ami a társadalmi egyenlőtlenségeket „átvitte" az egészségi állapot területére, mert a tehetősebbek és tanultabbak jobban és hamarabb hozzáfértek az új ismeretekhez, vagy akár gyógyszerekhez, ellátásokhoz. És ez ma is így van: még a fejlett társadalmakon belül is létezik ez a hozzáférésbeli különbség magasabb és alacsonyabb státuszúak között, különböző jövedelmű országokat összehasonlítva pedig nagyon jelentős különbségeket találunk abban, hogy hol milyen ellátás vagy éppen gyógyszer része az alapértelmezett ellátási (biztosítási) csomagnak (Lutz–Kebede 2018, WHO 2017).

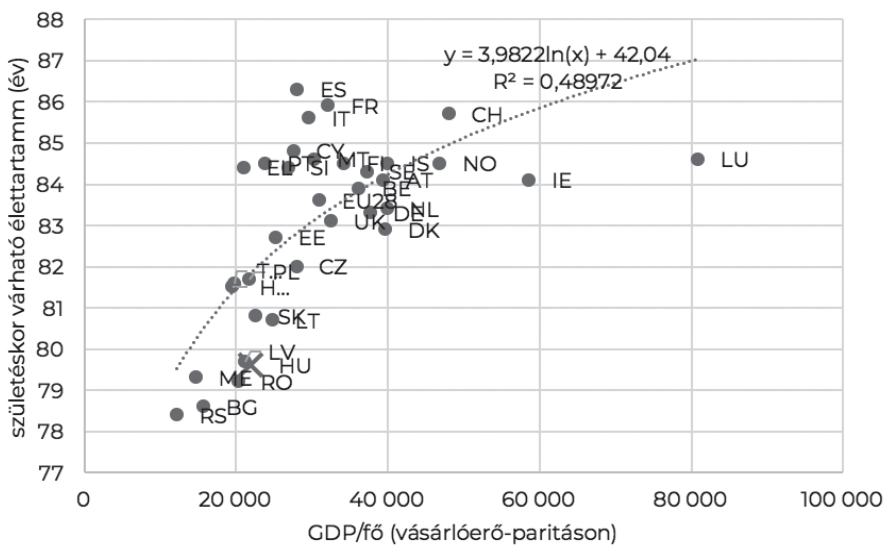
3 A kérdés egyik lehetséges alternatívája, hogy mennyiben köszönhető az egészségügynek az egy adott időszakban bekövetkezett populációs szintű egészségi állapotjavulás (például a halálozás csökkenése). Ebből a szempontból kulcskérdés a gazdasági-társadalmi fejlődés (vagyis az „alapvető okok" alakulása), valamint az egészségügyi technológiák, illetve az azokhoz való hozzáférés fejlődésének aktuális tempója. Azokban az időszakokban, amikor jelentős társadalmi-gazdasági fejlődés tapasztalható, miközben az egészségügyi technológiák nem változnak jelentősen, akkor az egészségügyön kívüli tényezők fogják dominálni az egészséghatást. A rapid technológiafejlődés időszakában ezzel szemben jelentősebb lesz az egészségügy szerepe. Napjainkban éppen egy nagyon gyors ütemű egészségügyi technológiai fejlődésnek vagyunk tanúi, vagyis erősebb az egészségügy hatása – feltéve, hogy ezek a technológiák valóban hozzáférhetők az emberek számára.

2. ábra
A GDP és a várható élettartam összefüggése Európa országaiban (2018)

Férfiak



Nők



Adatok forrása: Eurostat [nama_10_pc], [demo_mlexpec] adatkörök; letöltve 2020. június 24.
Az ábrán szereplő országnév-rövidítéseket lásd a Függelékben.

Az egészség és az egészség-egyenlőtlenségek jellemzői

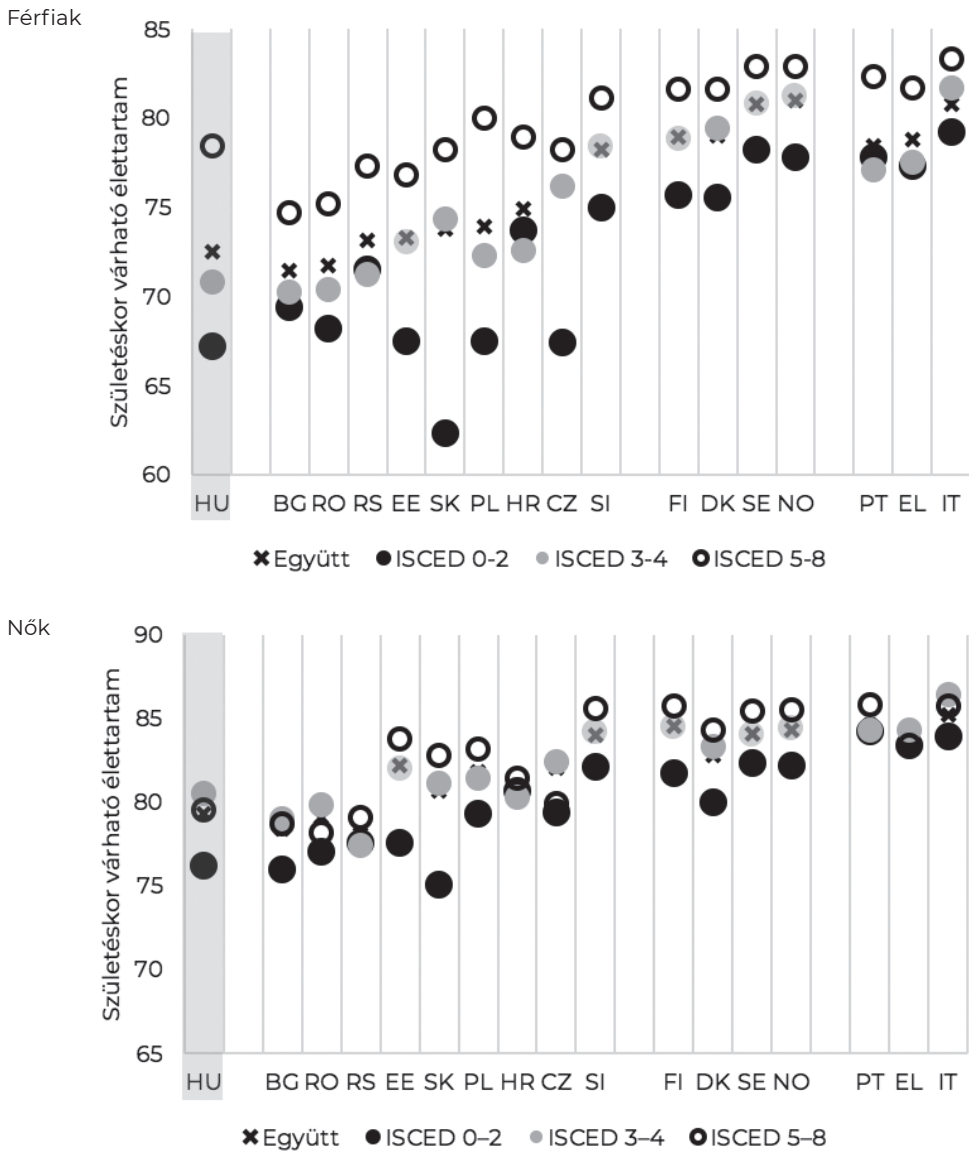
Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogyan működnek Magyarországon a társadalmi integrációnak az egészségi állapottal kapcsolatban releváns mechanizmusai, akkor választ kell kapnunk arra, milyen is a magyar emberek egészségi állapota átlagosan és a társadalom különböző csoportjaiban (vagyis az integráció vagy inkább a dezintegráció hatását láthatjuk-e); valamint arra, hogy milyen okok miatt olyan, amilyen. Az utóbbi kérdésre választ keresve – ugyan, különös tekintettel az egészségügyi rendszerre, nem számíthatunk teljes körű vagy nagyon határozott válaszokra – meg kell vizsgálnunk az egészségi állapotnak a szűken értelmezett egészségügyi rendszeren kívüli tényezőit, valamint az egészségügy ellátásaihoz való hozzáférést, és az egészségügyi ellátások minőségét.

Egészségi állapot

Hogy a magyarok egészségi állapota nemzetközi összehasonlításban rossz, ma már közhelyszámba megy. Az EU-n belül a magyar nőknél csak a bolgár és a román nőknek alacsonyabb a várható élettartama, a férfiaknál ezen a két országon kívül még Litvánia és Lettország sorolódik mögénk. A magyar férfiak lemaradása a legmagasabb értékkel bíró Svájctól 9 év, az EU28 átlagától 5,5, Csehországtól 3, Szlovákiától és Lengyelországtól 1; a nőknél ugyanezen értékek sorban 6,7 év (itt a legmagasabb várható élettartamú spanyol nőkkel összevetve), 4, 2,4, 2 és 1 év. Az EU „derékhadától" 6–8 évvel számíthatnak rövidebb életre a férfiak és 3–6 évvel a nők. Részben ezt láthatjuk a 2. ábrán. Az ábrán elhelyezkedő pontok országokat jelölnek, függőleges pozíciójuk mutatja az adott országban a születéskor várható élettartamot.

A 2. számú ábra vízszintes tengelyén az egy főre jutó GDP-t ábrázoltuk vásárlóerő-paritáson. Bármennyire összetett jelenség is az egészségi állapot, ha például annak a különböző országok közötti különbségeit szeretnénk értelmezni, a GDP jó fogódzót nyújt. Minél magasabb egy ország egy főre jutó GDP-je, jellegzetesen annál magasabb az ott élők várható élettartama is. A GDP ugyanis egy sor olyan tényezővel viszonylag szorosan korrelál, amely tényezők a fent bemutatottak értelmében az egészségi állapotra vannak pozitív hatással: a jövedelemmel, a közszolgáltatásokkal, így például a közfinanszírozott oktatás és a közfinanszírozott egészségügy kiterjedtségével és minőségével, a köz- és jogbiztonsággal, vagyis

3. ábra
Születéskor várható élettartam iskolázottság szerint európai országokban (2017)



Adatok forrása: Eurostat [demo_mlexpecedu] adatkör; letöltve 2020. június 24. Az ábrán szereplő országnév-rövidítéseket lásd a Függelékben.

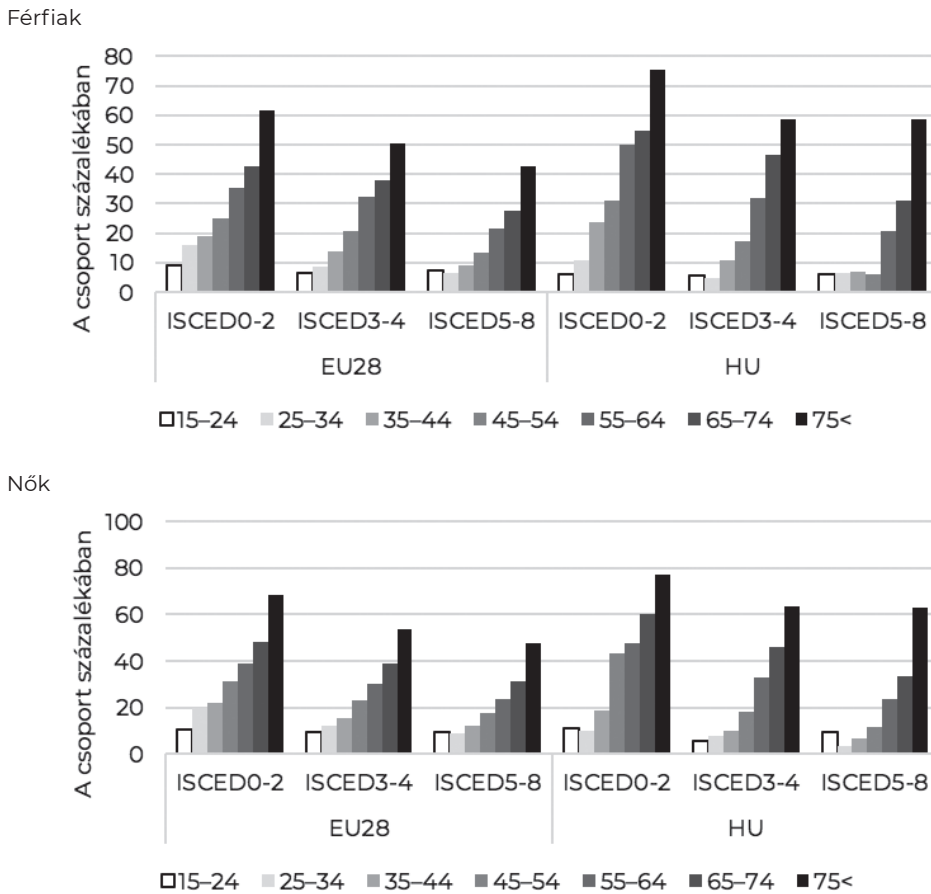
ISCED: *(International Standard Classification of Education)* az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

a makroszinten értelmezett pszichoszociális közeggel és így tovább.[4] A GDP és a várható élettartam összefüggésének jelenlegi európai mintázatát (trendvonalát) értelmezhetjük úgy, mint az egészségi állapot adott gazdasági fejlettség melletti potenciális szintjét, mely lehetőséget Magyarország – számos más, régióbéli országgal együtt – nem tudja beteljesíteni. A nők Magyarországon több mint két, a férfiak három évvel élnek rövidebb ideig, mint amit a GDP-ben kifejezett gazdasági fejlettségünk elvileg megengedne. De ugyanígy az egy főre jutó egészségügyi közkiadásokkal összefüggésben is hasonló a helyzet, ami nem meglepő, hiszen a GDP és a közkiadások között nagyon szoros a kapcsolat, bár a helyi politikák hatással lehetnek erre. Ugyan a többi régióbeli ország is a trendvonal alatt található, de Magyarországnál nagyobb lemaradásban a férfiak várható élettartamában csak Románia, Lettország és Litvánia van, a nőkében pedig csak Románia.Az egészségi állapot másik kulcsfontosságú jellemzője a társadalmi integráció szempontjából annak a társadalmon belüli eloszlása, vagyis az egészségi állapot egyenlőtlenségei. A 3. számú ábrán három országcsoport és Magyarország különböző iskolai végzettségű társadalmi csoportjainak születéskor várható élettartama látható.

A teljes népesség átlagát tekintve 6–8 évvel vagyunk a legtovább élő skandináv és mediterrán országok várható élettartama mögött. A magas végzettségű magyarok és a magas végzettségű skandinávok és mediterránok közötti különbség azonban csak 3–5 év, míg az alacsony végzettségű magyarok és az alacsony végzettségű déli és északi csoportok közötti különbség 8–12 év. Másként: míg Magyarországon az alacsonyan és a magasan képzettek életesélyei közötti különbség több mint 11 év, ez a mediterrán és a skandináv társadalmakban csak 4–6. Vagyis, a magyar társadalom egyenlőtlenségei az egészségi állapot esszenciája szerint igen nagyok, és ezen az sem szépít, hogy a legtöbb volt szocialista országban sem sokkal jobb a helyzet, sőt: a szlovák és a lengyel társadalom még a mienknél is egyenlőtlenebb. Az alacsonyabb státuszú emberek egészsége hama-

4 Ismét felhívjuk a figyelmet az egészségi állapot és a gazdasági-társadalmi fejlettség közötti oksági összefüggés értelmezésének a bevezetőben már jelzett módszertani nehézségeire. Az egészség és a társadalmi-gazdasági fejlettség kölcsönösen meghatározzák egymást: a magasabb jövedelem (GDP) jobb körülményeket, ezáltal jobb egészséget eredményez, a jobb egészség jobb gazdasági teljesítményt, ezáltal jobb körülményeket és így tovább. A kétféle hatás elkülönítése pusztán statisztikai módszerekkel lehetetlen. A tyúk-vagy-tojás jellegű problémát tovább árnyalja például Acemoglu és Robinson (2013) elmélete, akik szerint se a tyúk, se a tojás: ők azt állítják, hogy mindkettő a társadalom alapvető intézményeinek jellegétől függ. Azokban a társadalmakban, ahol szűk érdekcsoportok által „foglyul ejtett", kizsákmányoló intézményrendszerek működnek, ott mindenféle kimenetek (legyen szó a gazdaság teljesítőképességéről, a szegénységről, az egyenlőtlenségről vagy az egészségről) rosszabbak lesznek, mint azokban a társadalmakban, ahol sikerül befogadó intézményrendszereket kialakítani.

4. ábra
Az egészségi állapotuk miatt hétköznapi tevékenységeikben akadályoztatást tapasztalók aránya nem, kor és a legmagasabb iskolai végzettség szerint az EU-ban és Magyarországon (2018)



Adatok forrása: Eurostat [hlth_silc_07] adatkör; letöltve 2020. június 24.

ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

rabb kezd el romlani, és összességében rövidebb életet élnek, mint a magasabb státuszúak (Kovács–Tóth 2015).

A várható élettartam az egészségi állapot egyik legnépszerűbb mutatója: széles körben, hosszú időre visszamenőleg elérhető, a teljes népesség halálozási adatain alapul és meglehetősen megbízható. Hátránya, hogy a betegségek egy része, bár az életminőséget és a lehetőségeket jelentősen korlátozza, halálozást nem,

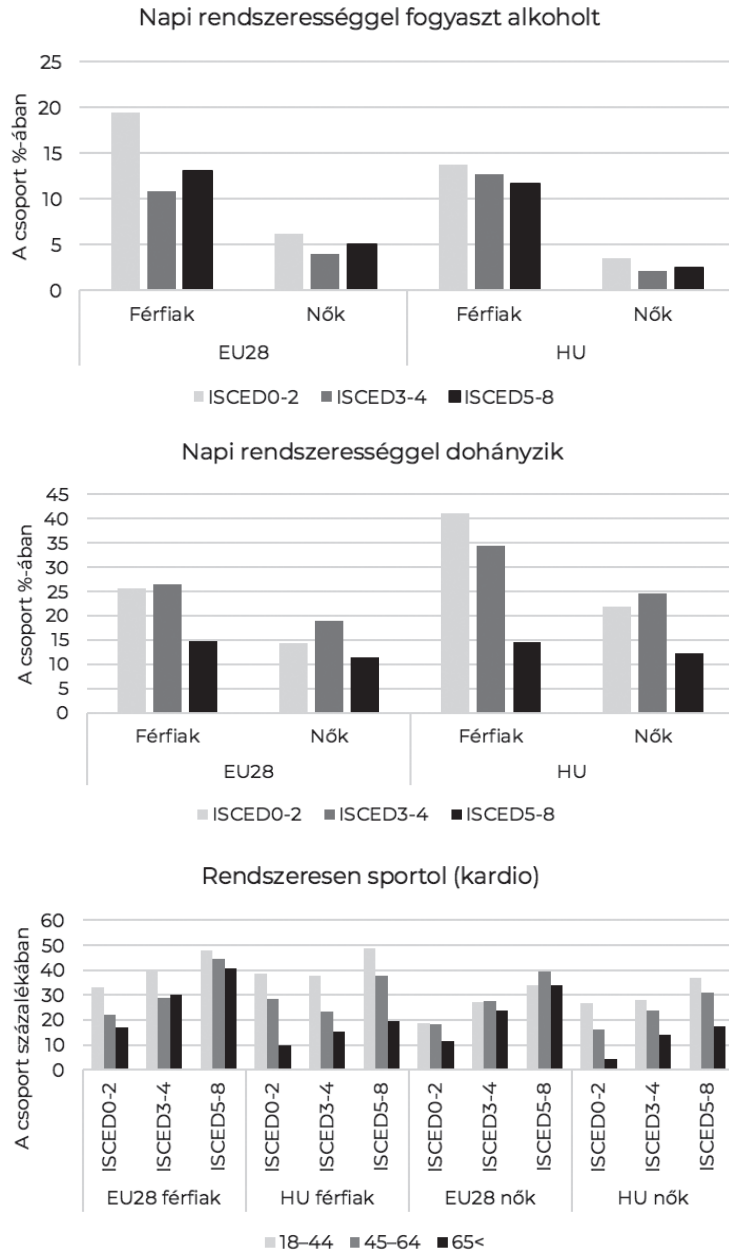
vagy csak áttételesen okoz. A szubjektív önértékelésen alapuló mutatók közül az általánosságban az egészségi állapotra vonatkozók ugyan érzékenyek az egészségi állapot számos dimenziójára, de jelentős torzítást hordozhatnak amiatt, hogy mindenkit befolyásolnak a saját környezetében tapasztaltak abban, hogy milyen egészségi állapotot fog „jónak" vagy „rossznak" gondolni. A két mutatótípus közötti kompromisszum, ha bizonyos típusú egészségi problémának vagy betegségnek a meglétére kérdezünk rá. A 4. számú ábrán azoknak az arányát láthatjuk iskolázottság és tíz éves életkori csoportok szerint, akiket egészségi állapotuk akadályoz valamennyire szokásos tevékenységeik végzésében.

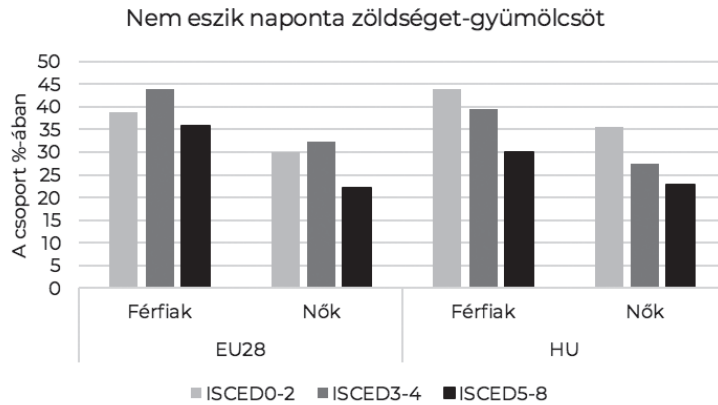
Azon a trivialitáson túl, hogy az egészségi állapot az életkor előrehaladtával romlik, az ábra három fontos tanulsággal szolgál. Egyrészt: a legmagasabb végzettségűektől és a legfiatalabbaktól eltekintve Magyarországon az összes vizsgált csoportban magasabb azoknak az aránya, akiknek van a hétköznapjaikat zavaró egészségi problémájuk, mint az EU átlagában. Másrészt: az EU-ban a legfiatalabbakat, Magyarországon a legfiatalabbakat és a legidősebbeket kivéve valamennyi életkori csoportban kirajzolódik az iskolázottság szerinti gradiens: adott életkorban minél alacsonyabb valakinek az iskolázottsági szintje, annál valószínűbb, hogy egészségi állapota miatt akadályoztatva lesz hétköznapi tevékenységeiben is. Magyarországon ugyanakkor a 75 év felettieknél nem látszik különbség a közepes és magas képzettségűek között. Harmadrészt: annál hamarabb kezdődik meg, illetve annál gyorsabb az idősödéssel „együttjárónak" tekintett egészségromlás, minél alacsonyabb a társadalmi státusza valakinek (Kovács–Tóth 2015). A felsőfokú végzettségű magyar férfiaknál például 54 éves korig változatlan az akadályoztatással élők aránya, míg az alacsony végzettségűeknél már 25–34 év között elkezdődik az egészségromlás. Ez, ha meg nem is kérdőjelezi, de legalábbis relativizálja az egészségromlás elkerülhetetlenségét az életkor növekedésével: pontosan milyen életkorban is tekinthetjük a romló egészséget „természetesnek"?

Az egészségi állapotot közvetlenül meghatározó tényezők

Az előző szakaszban bemutattuk, hogy az egészségi állapot empirikusan szoros kapcsolatban áll a társadalmi státusszal (ennek mutatójaként az iskolázottságot használtuk). Most azt tekintjük át, melyek azok az egészségi állapottal többé vagy kevésbé közvetlen kapcsolatban álló tényezők, amelyek ennek hátterében állhatnak. Ahogy elemzésünkben eddig, most is az Eurostat adataira támaszkodunk, ami az egészséget meghatározó tényezők vizsgálatakor meglehetősen korlátozott lehetőséget jelent: rendelkezünk adatokkal a „hagyományos" életmódbeli kockázati tényezőkre, a fizikai életkörülmények egy részére, és korlátozottan a társas támogatottságra vonatkozólag.

5. ábra
Az egészségmagatartás jellemzői iskolázottság szerint (2014)



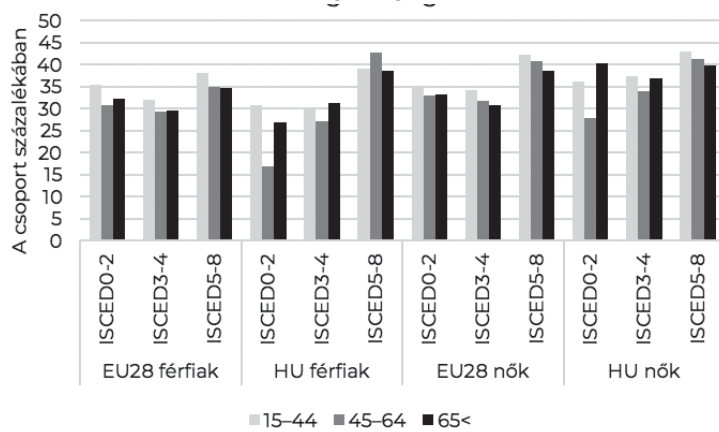


Adatok forrása: Eurostat [hlth_ehis_pe9e], [hlth_ehis_fv3e], [hlth_ehis_sk1e], [hlth_ehis_al1e] adatkörök; letöltve 2020. június 24.

ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

Az 5. ábrákon jól követhető, hogy az alacsonyabban iskolázottak mind a négy bemutatott dimenzió szerint „egészségtelenebbül élnek”: kevesebbet sportolnak, ritkábban fogyasztanak zöldséget-gyümölcsöt, többet dohányoznak és isznak. Jó jel, hogy az alacsonyan iskolázott fiatalok közül többen sportolnak, mint az idősebb generációkban, szinte nincs lemaradásuk az érettségizettekhez viszonyítva; sőt, az EU28 átlagához képest is jobbak az értékeik. Az életkori bontásra itt azért volt szükség, mert feltehetően az összetételhatás (az idősek – korábbi halálozás miatti – alacsonyabb aránya az alacsony végzettségűek között) elfedte az iskolázottság szerinti különbségek egy részét. A rendszeres zöldség-gyümölcsfogyasztásnál a tankönyvi „gradiens” érvényesül Magyarországon (ugyanakkor nem kirívó a lemaradás az EU28-hoz képest). A dohányzás a magas végzettségűek körében az európai átlaggal azonos arányú és alig különbözik a két nemnél; a közepes és alacsony végzettségűek között azonban sokkal többen dohányoznak Magyarországon. Különösen aggasztó, hogy az alacsony végzettségű férfiak körében a dohányosok aránya 40%. Az alacsony végzettségű nők Magyarországon és az EU-ban is kisebb arányban dohányoznak, mint a csak érettségizettek, ami alapján feltételezhetjük, hogy az ő körükben még növekedni fog a dohányosok aránya (Greaves, 2015). Az alkoholfogyasztást nézve Magyarországon sokkal alacsonyabb a naponta ivó nők aránya, mint az európai átlag. A férfiak körében nálunk világosan érvényesül a társadalmi gradiens, és átlagosan kevesebb magyar férfi fogyaszt naponta alkoholt, mint az EU28-ban. Ugyanakkor az, hogy ki iszik

6. ábra
Az erős társas támogatottságot érzékelők iskolázottság, kor és nem szerint (2014)



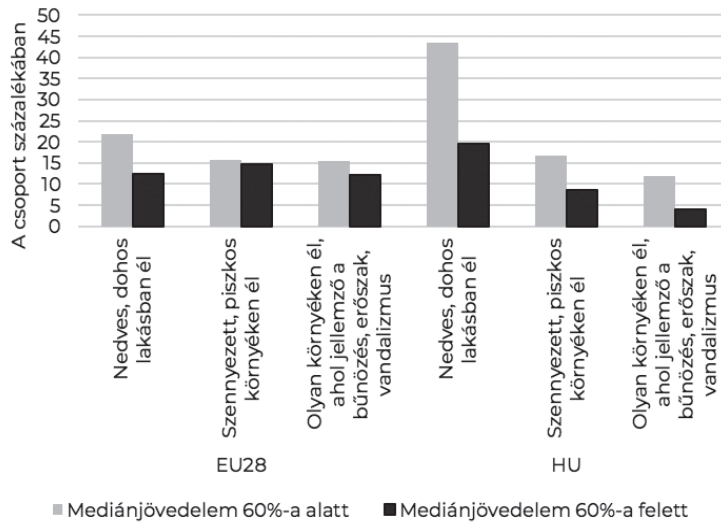
Adatok forrása: Eurostat [hlth_ehis_ss1e] adatkör; letöltve 2020. június 24.

ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

naponta alkoholt, semmit nem mond el arról, hogy mennyit: a napi egy pohár vörösbort elfogyasztó francia nyugdíjas ugyanúgy beleesik ebbe a kategóriába, mint aki eleve egy felessel indítja a napot.

A jelen kötetben is prezentált átfogó kutatás az integráció értelmezésében nagy hangsúlyt fektet a társas kapcsolatokra. Bőséges, korábban idézett irodalma van annak is, hogyan hat a társadalmi tőke és a társadalmi kohézió az egészségi állapotra közvetetten és közvetlenül is. Míg a korábban bemutatott négy rizikófaktor eloszlásának jellege az alapvető okokban gyökerezik, a társas támogatottság önmaga egy alapvető ok. Érdemes felfigyelni a társadalmi létrára, ami Magyarországon és az EU28 átlagában is megfigyelhető: a magasan iskolázottak itt is, ott is nagyobb arányban élik meg támogatónak a saját közegüket. Ugyanakkor, Magyarországon ez sokkal tisztábban igaz a középkorúakra: esetükben a férfiak csak feleannyian, a nők kétharmadannyian érzékelnek erős társas támogatást az alacsony végzettségűek körében a magas végzettségűekhez képest. A nők szinte minden iskolázottsági és minden korcsoportban magasabb arányban érzik saját közegüket erősen támogatónak, kivéve a magasan végzetteket, ahol mindkét nemnél közel azonos az arány. Érdekes jelenség, hogy az alacsonyan és a közepesen képzettek körében az időseknél megugrik az erős társas támogatást észlelők aránya a középkorúakhoz képest, így a felsőfokú végzettségűek csoportját kivéve

7. ábra
A lakókörnyezet minősége jövedelem szerint (2018)



Adatok forrása: Eurostat [ilc_mdho01], [ilc_mddw02], [ilc_mddw03] adatkörök; letöltve 2020. június 24.

mindenhol U alakú a mintázat: a fiatalok és az idősebbek körében magasabb, a középkorúaknál alacsonyabb a támogató közeget érzékelők aránya.

A viselkedésbeli és a pszichoszociális tényezők mellett az egészséget közvetlenül befolyásoló harmadik tényezőcsoport a fizikai környezet. Itt három változó értékeit mutatjuk be, egyéb adat híján két jövedelmi csoport szerint. A háromból kettő – a dohos lakás és a szennyezett környék – közvetlen egészségkövetkezményekkel is bír, és mindhárom tényező hatással lehet például az egyének mentális állapotára, a szabadidejük eltöltésének minőségére, és ezen keresztül befolyásolhatja egészségi állapotukat (Taylor 2018). Nem meglepő, hogy mind Magyarországon, mind az EU28-ban többen élnek rosszabb körülmények között az alacsonyabb, mint a magasabb jövedelműek között, de a különbségek Magyarországon sokkal nagyobbak: az alacsony jövedelműek között kétszer annyian élnek rossz minőségű (nedves, dohos) lakásban, közel kétszer annyian szennyezett környéken és közel háromszor annyian nem biztonságos környéken, mint a magasabb jövedelműek között. Ugyanakkor, a dohos lakásban élő alacsony jövedelműek kimagasló arányától eltekintve, nincsenek jelentős különbségek az EU28 és Magyarország között, sőt, a mediánjövedelem 60%-ánál többől élők között a „rossz" környéken élők aránya lényegesen alacsonyabb nálunk, mint az EU-ban.

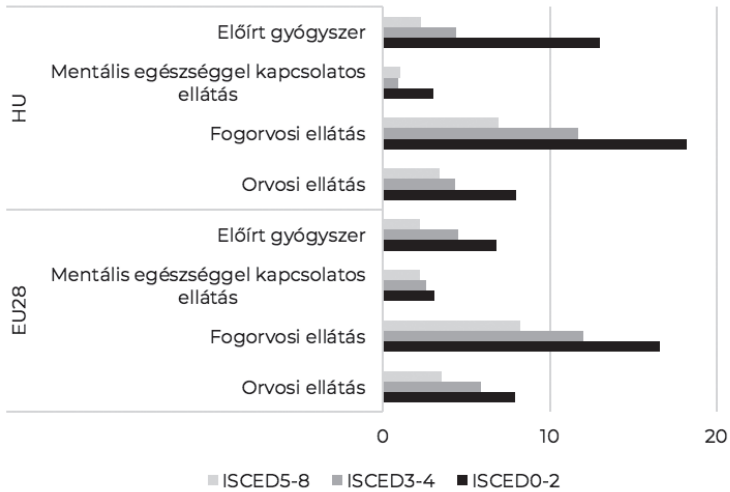
Az egészségügyi rendszerhez való hozzáférés egyenlőtlenségei

Miként az oktatási rendszertől, úgy az egészségügytől is jogosan várhatnánk, hogy származástól és rangtól függetlenül, a horizontális és vertikális méltányosságot egyaránt megvalósítva,[5] lehetőségeihez mérten kiegyenlítse az emberek közötti különbségeket. És, miként az oktatási rendszer sem, az egészségügy sem feltétlenül képes erre. Természeténél fogva korlátozottabbak is az egészségügy lehetőségei, mert míg az oktatási rendszernél több okunk van az iskolába kerülő gyerekre, mint „fehér lapra" tekinteni, az egészségügyben egészen más a helyzet: mire itt az emberek a rendszerrel először kapcsolatba kerülnek, addigra már nagyon eltérő lehet az egészségi állapotuk. Itt most a szűken értelmezett egészségügyi ellátórendszerre *(health care system)* vonatkozó adatokat mutatjuk be. Ugyanakkor, jogos felvetés, hogy ezeket a határokat ki kéne tágítani, és – legalábbis a közszolgáltatásoknál – mindazokat a tényezőket a tágan értelmezett egészségügyi rendszer *(health system)* részének tekinteni, és akként kezelni, amelyek a fentiek értelmében az egészségi állapotra hatással lehetnek. Mindenesetre azt megállapítani, hogy a nagyon különböző egészségi állapotokon mennyit tud „egyenlíteni" az egészségügyi ellátórendszer, nagyon nehéz, és kevés információ áll rendelkezésünkre ez ügyben. Az egészségügy bizonyos, jellemzően hozzáférésbeli jellemzőire elérhetők adatok, de ennél lényegesen szélesebb körben születtek egyedi kutatások is arra vonatkozóan, hogy hogyan alakítja az egészségügy az egészségi állapot egyenlőtlenségeit. Onnantól kezdve, hogy mennyire kiegyensúlyozottan, valamennyi társadalmi csoportot figyelembe véve definiálja és méri egy rendszer a lakosság egészségügyi szükségleteit, amire alapozva aztán az egészségügyi ellátások struktúráját kialakítja, a diagnózis pontosságán és a különböző ellátásokhoz való hozzáférés egyenlőségén keresztül, egészen az ellátások minőségéig számtalan pont van, ahol az egészségügyi rendszer közvetlen hatással lehet az egészségegyenlőtlenségek alakulására (White et al. 2009).

Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés egyik legelterjedtebb mérőszáma a kielégítetlen egészségügyi szükségletet tapasztalók arányának mutatója. Az eszköz hátránya, hogy kielégítetlen szükségletről az fog beszámolni, aki eljut odáig, hogy megfogalmazza magának a szükségletet, megpróbálja azt kielégíteni, ez a próbálkozása meghiúsul és ezt ő maga is meghiúsulásként éli meg. A mutató logikája szerint helyes, hogy nincsenek benne azok, akiknek azért van kielégítetlen szükségletük, mert bár van szükségletük, de eszükbe sem jut, hogy arra valamilyen megoldást kéne találniuk. Ugyanakkor, közöttük is lehetnek olyanok,

5 Vagyis, hogy az ellátás módja, minősége, mennyisége a mindenkori egészségügyi szükségletnek, nem pedig bármilyen más szempontnak (státusznak, fizetőképességnek, hatalomnak) legyen a függvénye.

8. ábra
Anyagi okokból kielégítetlen egészségügyi szükségletet tapasztalók aránya különböző ellátások és iskolázottság szerint (2014)



Adatok forrása: Eurostat [hlth_ehis_un2e] adatkör; letöltve 2020. június 24.

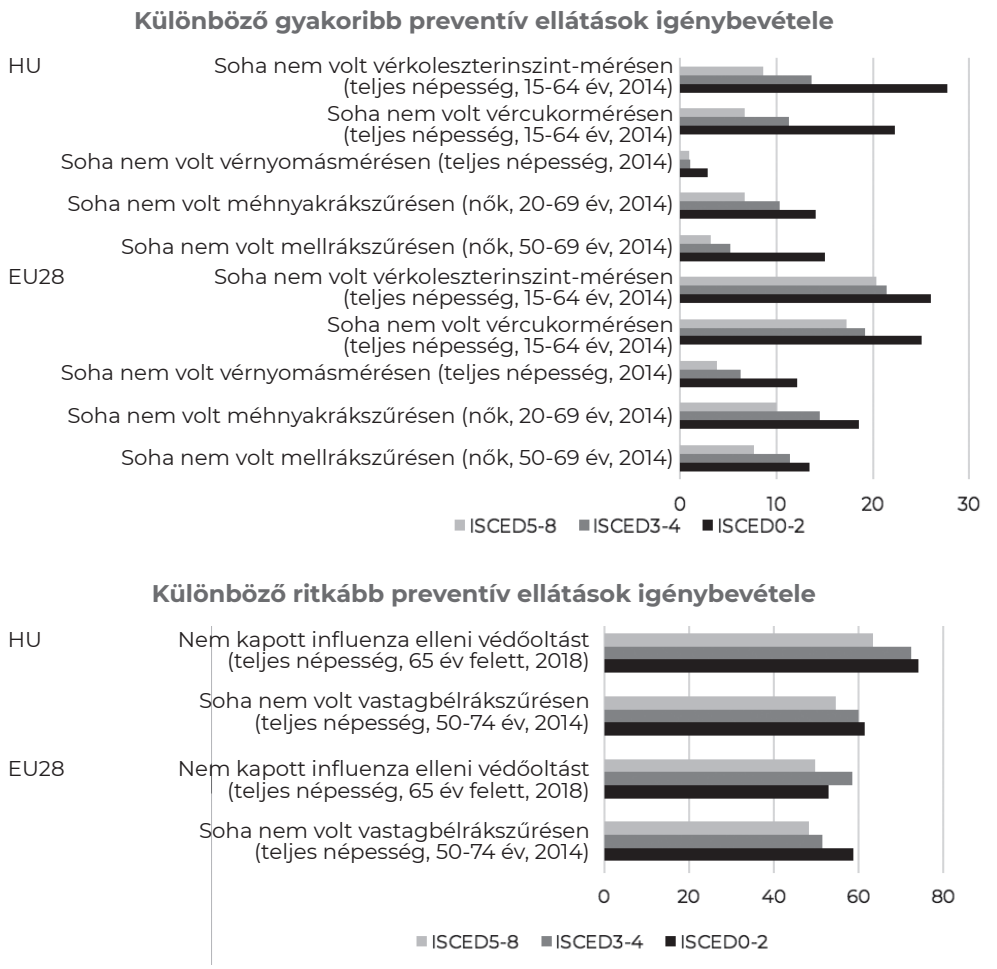
ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

akik – ha megpróbáltak volna a problémájukkal ellátáshoz jutni – joggal éreznék a szükségletüket kielégítetlennek. Vagyis, a tényleges arányok feltehetően magasabbak annál, mint amit a 8. számú ábrán láthatunk.

Az ábra legfőbb tanulságai, hogy a társadalmi létra jellemzően Magyarországon és az EU28-ban is, és valamennyi ellátási forma szerint élesen kirajzolódik; hogy az orvosi ellátáshoz és a (különösen nehezítettnek bizonyuló) fogorvosi ellátáshoz való hozzáférésben nincs lényeges különbség Magyarország és az EU28 között; és, hogy Magyarországon az alacsonyan képzettek közel nyolcada tapasztalta már, hogy anyagi okokból nem tudta kiváltani a neki előírt gyógyszert, ami közel ötszöröse a magas végzettségűek értéknek, és a duplája az EU28 átlagának. Annak, hogy a mentális egészséggel kapcsolatos ellátásokhoz való hozzájutásban ennyire alacsony az akadályozottság Magyarországon, feltehetően nem annyira a hozzáférés tényleges minősége tükröződik, hanem inkább az az oka, hogy kevéssé fogalmazódik meg szükségletként.

Objektívabb képet ad a hozzáférésről a különféle egészségügyi ellátások tényleges igénybevételének mutatója. A 9. számú ábrákon azoknak az arányát látjuk népességcsoportok szerint, akik soha nem vettek még igénybe különféle preventív ellátásokat.

9. ábra
A bizonyos preventív egészségügy ellátásokat még soha igénybe nem vettek aránya iskolázottság szerint

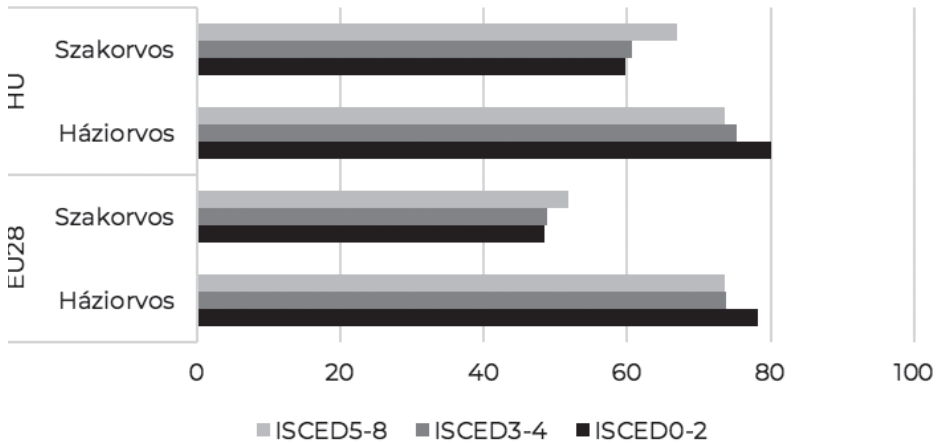

Különböző gyakoribb preventív ellátások igénybevétele
HU
Soha nem volt vérkoleszterinszint-mérésen (teljes népesség, 15-64 év, 2014)
Soha nem volt vércukormérésen (teljes népesség, 15-64 év, 2014)
Soha nem volt vérnyomásmérésen (teljes népesség, 2014)
Soha nem volt méhnyakrákszűrésen (nők, 20-69 év, 2014)
Soha nem volt mellrákszűrésen (nők, 50-69 év, 2014)
EU28
Soha nem volt vérkoleszterinszint-mérésen (teljes népesség, 15-64 év, 2014)
Soha nem volt vércukormérésen (teljes népesség, 15-64 év, 2014)
Soha nem volt vérnyomásmérésen (teljes népesség, 2014)
Soha nem volt méhnyakrákszűrésen (nők, 20-69 év, 2014)
Soha nem volt mellrákszűrésen (nők, 50-69 év, 2014)
0
10
20
30
ISCED5-8
ISCED3-4
ISCED0-2
Különböző ritkább preventív ellátások igénybevétele
HU
Nem kapott influenza elleni védőoltást (teljes népesség, 65 év felett, 2018)
Soha nem volt vastagbélrákszűrésen (teljes népesség, 50-74 év, 2014)
EU28
Nem kapott influenza elleni védőoltást (teljes népesség, 65 év felett, 2018)
Soha nem volt vastagbélrákszűrésen (teljes népesség, 50-74 év, 2014)
0
20
40
60
80
ISCED5-8
ISCED3-4
ISCED0-2

Adatok forrása: Eurostat [hlth_ehis_pa7e], [hlth_ehis_pa8e], [hlth_ehis_pa5e], [hlth_ehis_pa2e], [hlth_ehis_pa1e] adatkörök; letöltve 2020. június 24.

ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

Valamennyi mutató szerint kirajzolódik a társadalmi gradiens. Jól látható az is, hogy míg a vérnyomásméréshez jobbára a teljes lakosság hozzájut, a többi gyakori ellátás igénybevételében jelentős egyenlőtlenségek tapasztalhatók: az ala-

10. ábra
Az alapellátás és a szakellátás igénybevétele iskolázottság szerint (teljes népesség, 2014)



Adatok forrása: Eurostat [hlth_ehis_am1e] adatkör; letöltve 2020. június 24.

ISCED (International Standard Classification of Education) az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere. 0–2: legfeljebb alsó-, középfokú végzettség (érettségi nélkül); 3–4: legfeljebb nem felsőoktatási poszt-szekunder képzés (felsőfokú oklevél nélkül); 5–8: felsőoktatási és további tudományos végzettség.

csonyan képzett nők közül mellrákszűrésen ötször, méhnyakrákszűrésen kétszer akkora arányban nem voltak még soha, mint a magasan képzettek közül; ugyanezek az arányok még az olyan, meglehetősen egyszerű beavatkozásoknál , mint a koleszterinszint- vagy a vércukorszintmérés is közel háromszorosak. A ritkább ellátásokat is nagyobb arányban veszik igénybe a magasabb végzettségűek – egyedül a vastagbélrákszűrés tűnik viszonylag egyenletesen hozzáférhetőnek, még az influenza-átoltottságban is 10 százalékpontos eltérés mutatkozik.

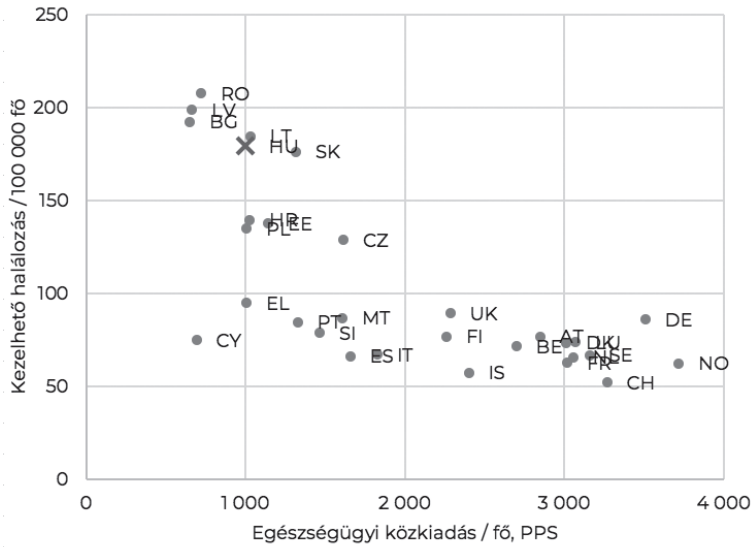
A prevenciós szolgáltatásokhoz való hozzáférés természetesen fontos, de valamelyest más mintázatot rajzol ki, mint az „általános" ellátások igénybevétele. A 10. ábrán ezt láthatjuk.

Az orvosi ellátások igénybevételi mintázatának legfontosabb jellegzetessége a szakorvosok és az alapellátás közötti különbség: a háziorvosi ellátást lényegesen nagyobb arányban veszik igénybe az alacsony, míg a szakorvosi ellátást a magasabb végzettségűek. Ez a nagyon jellegzetes mintázat Európa számos országában megfigyelhető (Stirbuet al. 2011). Ráadásul, ha figyelembe vesszük az alacsonyan képzettek rosszabb egészségi állapotát, vagyis nagyobb szükségleteit, akkor az alapellátásban tapasztalható „előnyük" várhatóan csökken, míg a szakellátásban a hátrányuk tovább növekszik. Ez azt jelenti, hogy míg a háziorvoshoz

jobbára eljutnak (és rosszabb egészségi állapotuk miatt el is járnak) az alacsony végzettségűek, onnan tovább a szakellátásba kisebb eséllyel kerülnek tovább, mint a magas végzettségűek. A jelenség hátterében számtalan tényező állhat, de ezek mindegyike az „alapvető okokban" gyökerezik. Lehet ez az ismeretek hiánya (nem tudja a szükségleteit a háziorvos felé kommunikálni, vagy nem érti, hogy mit mond az orvos, vagy nem tudja, hogy milyen ellátásbeli lehetőségei vannak); részben ezzel összefüggésben az önérdek-érvényesítés gyengesége (nem tudja a problémáját úgy megfogalmazni, hogy a háziorvos szükségesnek ítélje a beutalást, vagy nem tudja meggyőzni a háziorvost, hogy utalja tovább, de az ő segítsége nélkül nem tudja, hogy kihez forduljon); az anyagi erőforrások hiánya (nem tud elmenni a szakrendelésre még akkor sem, ha beutalta oda a háziorvos, vagy nem tud elmenni egy magánrendelésre) és így tovább.

Továbbra is kérdés, hogy milyen különbség van a társadalom csoportjai között abban, hogy milyen minőségű ellátáshoz jutnak hozzá, ha hozzájutnak. Az egészségügyi ellátás minőségének általános jellemzésére dolgozták ki az elkerülhető, azon belül is a „kezelhető" *(treatable* vagy *amenable)* halálozás mutatóját (Orosz–Kollányi 2016). Ez azt mutatja meg, hányan halnak meg olyan betegségek miatt, amelyek az egészségügyi rendszerek optimális működése esetén gyógyíthatók vagy kezelhetőek lennének, és ily módon, ugyan nem közvetlenül, de ad bizonyos információt az egyes országok szűkebben és tágabban vett egészségügyi rendszerének szolgáltatásminőségéről. A „kezelhető" halálozás mutatójának hátránya, hogy nem veszi figyelembe a megbetegedések számát, vagyis, ha valahol arányosan ugyanannyian halnak meg a betegek közül, de több a megbetegedés, azt rosszabb „teljesítménynek" fogja mutatni, holott az egészségügyi rendszer ugyanolyan „teljesítményt" nyújt mindkét helyen. Szem előtt kell tartani azt is, hogy az egészségügyi rendszereknek számos más teljesítménydimenziója van még, amiket ez a mutató nem vesz figyelembe, jóllehet ezek egymással is összefüggnek. A kezelhető halálozás értékei alapján nem tudunk a különböző társadalmi csoportokra vonatkozó adatokat közölni, de a szakirodalom alapján kijelenthető, hogy az előnyök és a hátrányok eloszlása itt is egyenlőtlen. Ugyanakkor, a kezelhető halálozásban a magasabb egészségügyi közkiadásokkal elérhető csökkenés az alacsonyabb státuszú csoportok körében koncentrálódik, vagyis az ő relatív hátrányukat csökkenti (Mackenbach et al. 2017). Ezekkel a fenntartásokkal érdemes szemlélni a 11. számú ábrát, ami az egy főre jutó egészségügyi közkiadások szintjét és a népesség kezelhető halálozását mutatja Európa országaiban (Magyarország x-szel jelölve).

11. ábra
Kezelhető (treatable) halálozás és egy főre jutó egészségügyi közkiadás, EU, teljes népesség, 2016–17



Adatok forrása: Eurostat [hlth_sha11_hf], [hlth_cd_apr] adatkörök; letöltve 2020. június 24. Az ábrán szereplő országnév-rövidítéseket lásd a Függelékben.

Az egészségügyi közkiadások egy bizonyos szintjéig, hozzávetőleg 1500–2000 PPS[6]-ig az egészségügyi ráfordítások emelkedésével meredeken csökken az elkerülhető halálozás szintje. E fölött a kiadási szint fölött ugyanakkor alig látszik összefüggés a két változó között: úgy tűnik, hogy ezt a bizonyos küszöböt elérve „beáll" a kezelhető halálozás szintje 50 és 100 közöttire, és innen nem csökken tovább, bármekkora is a kiadások mértéke (és további elemzést igényelne, hogy mi mozgatja ezen a sávon belül). Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy ha a vízszintes tengelyen a teljes egészségügyi kiadásokat vagy akár a GDP-t szerepeltettük volna, akkor is nagyon hasonló eloszlást látnánk. Vagyis, ez alapján sem választható szét egyértelműen az általános (GDP-ben mért) jólét és az egészségügyi kiadások hatása: nagyjából azt a tanulságot vonhatjuk le, hogy a kellően gazdag és az egészségügyre ennek megfelelően sokat költő országoknak jó, a szegényebb és kevesebbet költő országoknak pedig rossz teljesítményt nyújt az egészségügyi rendszere, ezen túl pedig a részben még felderítetlen helyi jellegzetességek határozzák meg a teljesítményt. Hasonló következtetésekre juthatunk

6 A PPS *(purchasing power standard)* egy az Eurostat által használt olyan mesterséges pénzegység, amely minden országban ugyanazzal a vásárlóerővel rendelkezik, vagyis kiszűri az országok közötti árszínvonal-különbség hatását, így összehasonlíthatóvá teszi például a különböző országok egészségügyi közkiadásait.

az egészségügyi rendszer mélyebb strukturális elemzésével is: az akár nagyon eltérő szerkezetű társadalombiztosítási rendszerű (bismarcki tradíciókon nyugvó, például Németország) és állami egészségügyet működtető (a beveridge-i hagyományokat követő – tipikusan például Nagy-Britannia) országok egészségügyének teljesítménye között sem fedezhető fel radikális különbség, legfeljebb hatékonyságban (van der Zee–Koneman 2007). A görbe „sarkában" található, nem kifejezetten gazdag, de nagyon jó egészségi állapotjellemzőkkel bíró országok például jellegzetesen a mediterrán régióban találhatók – esetükben feltehetőleg környezeti, illetve azzal összefüggő tényezők dominálják az egészségi állapot alakulását. Vagyis, az általános tanulság: az egészséghez kell bizonyos szintű jólét és az egészségügyi kiadások egy bizonyos, minimális szintje (amit Magyarország jelenleg nem ér el), ezen kívül pedig mindenféle olyan tényező együttállása, amiket ebben a tanulmányban részben bemutattunk, részben pedig még a tudomány előtt áll, hogy pontosan megértse azok működését – ha ez, ilyen átfogó módon, egyáltalán lehetséges.

Egészségi állapot az integrációs modell szerint

Az alábbiakban a Gerő és munkatársai által bemutatott integrációs modellnek az egészségi állapottal kapcsolatos összefüggését mutatjuk be. Az adatbázis, ami alapján a szerzők a modellt kialakították, az *MTA Kiválósági Együttműködési Program „Mobilitás Kutatási Centrum"* projektjének 2018-as nagymintás vizsgálatának adatfelvételén alapul és 2700 rekordot tartalmaz. Az integrációs modell alapján a szerzők három dimenzió (rendszerintegráció, társadalmi szintű integráció, személyközi integráció) összesen 7 csoportot különítettek el a magyar társadalomban; ezek részletes leírását lásd a fent idézett műben, különböző szempontok szerinti elemzését pedig a jelen kötet több tanulmányában. Az integrációs modellbe összesen 2161 mintaelem került be.

Az adatbázis három, az egészségi állapotot leíró változót tartalmaz: az általános egészségi állapot szubjektív önértékelését; hogy van-e a válaszadónak krónikus betegsége; és, hogy van-e a válaszadónak olyan, az egészséggel összefüggő problémája, ami őt mindennapi tevékenységeiben akadályozza. A 1. számú táblázatban ezen három eredeti változó teljes mintára vonatkozó megoszlását és fő mutatószámait láthatjuk.

Ez a három változó az egészségi állapot más-más dimenzióit ragadja meg, de – bár különböző mértékben – mindhárom hordozza a szubjektivitásból fakadó, korábban már említett hatásokat. Az általános egészségi állapot szubjektív önbecslésének korlátai elsősorban a referenciacsoport-hatáson alapulnak. Mivel

1. táblázat
Az egészségi állapot mintabeli megoszlása (2018-as integrációs adatbázis)

	Gyakoriság (N)	Relatív gyakoriság (érvényes válaszok) (%)
Milyen az Ön egészsége általában?		
1 – nagyon jó	519	18,9
2 – jó	1319	48,9
3 – kielégítő	657	24,3
4 – rossz	177	6,6
5 – nagyon rossz	35	1,3
Van-e Önnek valamilyen krónikus betegsége vagy olyan egészségi problémája, ami legalább 6 hónapja tart, vagy előreláthatólag legalább 6 hónapig fog tartani?		
1 – nincs	2193	82,2
2 – van	475	17,8
Az elmúlt legalább 6 hónapban korlátozta-e Önt valamilyen egészségi probléma a mindennapi tevékenységek elvégzésében?		
1 – nem korlátozta	2177	81,2
2 – korlátozta, de nem súlyosan	411	15,3
3 – súlyosan korlátozta	92	3,4

jelen esetben kifejezetten eltérő státuszú társadalmi csoportokat szeretnénk összehasonlítani, joggal feltételezhetjük, hogy a különböző csoportokban különböző egészségi állapotot tartanak „normálisnak" az emberek. A krónikus betegség léte ezt a problémát részben megkerüli, de csak részben. Bár a kérdés nem teszi feltétellé, hogy krónikus betegségről hivatalos diagnózissal rendelkezzen a kérdezett, mégis az, hogy tudatában van-e valaki krónikus betegségének vagy sem, összefügg például az egészségről való tudásával, várakozásaival, az egészségügyi rendszer használatával és így tovább. A három közül az akadályoztatásra vonatkozó kérdést terheli mindez talán a legkevésbé, de még ott is eltérő lehet, ki mit él meg akadályoztatásként.

További módszertani probléma a rosszabb egészségről számot adók viszonylag alacsony elemszáma. Mivel vizsgálatunk tárgya az egészség eloszlása az integrációs csoportok között, csökkentenünk kellett a változók kategóriáinak számát. Mindhárom egészségváltozót kétállásúra kódoltuk: az általános egészségi állapotnál az egyik kategóriába azok kerültek, akik egészségüket jónak vagy nagyon jónak értékelték, a másikba azok, akik kielégítőnek, rossznak vagy nagyon rossznak. A krónikus betegség léte eleve kétállású volt, és az akadályoztatottságnál is azt vizsgáltuk, van-e vagy nincs akadályoztatottsága a megkérdezettnek.

Egészségi állapot az integrációs csoportokban

Mivel a hét integrációs csoport átlagos életkora jelentősen eltér egymástól, és az életkorral az egészségi állapot minden egyébtől függetlenül is romlik (bár mint az előzőekben láttuk, nem ugyanolyan ütemben a különböző társadalmi csoportok esetében), életkor szerint rétegezve vizsgáltuk az egészségi állapot eloszlását. Három életkori kategóriát képeztünk, az integrációs csoportok ezek szerinti megoszlását a 2. számú táblázat mutatja.

2. táblázat
Az integrációs csoportok kormegoszlása (2018-as integrációs adatbázis)

	N			Az integrációs csoport %-ában		
	18–39	40–59	60+	18–39	40–59	60+
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	97	152	67	30,7%	48,1%	21,2%
Lokálisan integráltak	52	42	15	47,7%	38,5%	13,8%
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	218	212	40	46,3%	45,1%	8,6%
Normakövető kapcsolatgazdagok	129	97	55	45,9%	34,5%	19,6%
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	177	156	47	46,6%	41,4%	12,4%
Normakövető dezintegráltak	74	39	313	17,4%	9,2%	73,5%
Kirekesztett alulintegráltak	60	55	64	33,5%	30,7%	35,8%
Teljes minta	807	753	601	37,3%	34,8%	27,8%

A 3. számú táblázat mutatja az egyes integrációs csoportokban életkor szerint rétegezve azoknak az arányát, akiknek az egészségi állapota a három egészségi állapot-indikátor szerint jónak tekinthető (vagyis szubjektív egészségi állapotuk jó vagy nagyon jó; nincs semmilyen krónikus betegségük; nincs semmilyen egészségi állapottal összefüggő akadályoztatásuk.

3. táblázat
Egészségi állapot-változók értékei az integrációs csoportok és életkor szerint (2018-as integrációs adatbázis)

A szubjektív egészségi állapotuk jó vagy nagyon jó						
Chi-négyzet alapján számított szignifikanciaszint: 18–39 (,018) 40–59 (,000) 60+ (,000)	18–39	40–59	60+	18–39	40–59	60+
	N			A csoport %-ában		
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	87	117	34	89,7%	77,0%	50,7%
Lokálisan integráltak	45	32	5	86,5%	78,0%	33,3%
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	209	167	22	95,9%	78,4%	55,0%
Normakövető kapcsolatgazdagok	119	76	25	92,2%	79,2%	46,3%
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	152	116	22	85,9%	73,9%	46,8%
Normakövető dezintegráltak	69	12	87	93,2%	31,6%	27,9%
Kirekesztett alulintegráltak	52	23	19	86,7%	42,6%	30,2%
Teljes minta	733	543	214	90,8%	72,3%	35,8%
Nincs olyan egészségi problémájuk, ami hétköznapi tevékenységeikben akadályozná őket						
Chi-négyzet alapján számított szignifikanciaszint: 18–39 (,026) 40–59 (,000) 60+ (,001)	18–39	40–59	60+	18–39	40–59	60+
	N			A csoport %-ában		
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	91	135	45	94,8%	89,4%	67,2%
Lokálisan integráltak	46	36	10	93,9%	85,7%	66,7%
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	214	199	32	98,2%	94,3%	80,0%
Normakövető kapcsolatgazdagok	122	84	38	95,3%	87,5%	67,9%
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	162	149	32	92,0%	94,9%	71,1%
Normakövető dezintegráltak	72	21	164	97,3%	55,3%	52,9%
Kirekesztett alulintegráltak	52	41	31	88,1%	74,5%	48,4%
Teljes minta	759	665	352	94,9%	88,7%	59,0%
Nincsen krónikus betegségük						

Chi-négyzet alapján számított szignifikanciaszint: 18–39 (,340) 40–59 (,000) 60+ (,000)	18–39	40–59	60+	18–39	40–59	60+
	N			A csoport %-ában		
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	89	126	43	93,7%	83,4%	65,2%
Lokálisan integráltak	49	36	10	96,1%	85,7%	66,7%
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	215	194	29	98,6%	91,9%	72,5%
Normakövető kapcsolatgazdagok	125	85	36	97,7%	87,6%	66,7%
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	170	148	38	96,6%	95,5%	84,4%
Normakövető dezintegráltak	70	21	150	94,6%	56,8%	48,9%
Kirekesztett alulintegráltak	57	39	39	96,6%	72,2%	62,9%
Teljes minta	775	649	345	96,8%	86,9%	58,6%

A 40 év alatti korosztályban nagyon kis eltérések látszanak csak a csoportok között – kivéve a szubjektív egészségi állapot mutatójánál, ahol a *kirekesztett alulintegráltak,* a *normaszegő munkaerőpiacon integráltak* és a *lokálisan integráltak* csoportja van kisebb hátrányban. Ugyanezen mutató szerint a középkorúak csoportjában az átlagosnál rosszabb a *normakövető dezintegráltak* és a *kirekesztett alulintegráltak* eredménye. Figyelemre méltó a *normakövető munkaerőpiacon integráltak* és a *kapcsolatgazdag politikailag aktívak, valamint tőlük kissé lemaradva a normakövető kapcsolatgazdagok* csoportjában a jó egészségi állapotú idősek magas aránya. Ez a három csoport él átlagosan a legjobb anyagi körülmények között, mindháromban viszonylag magas a diplomások aránya, mindhárom csoportra jellemző a normakövetés, ugyanakkor jelentősen eltér egymástól például a civil és politikai aktivitásuk és az erős és gyenge kötéseik sűrűsége is.

A napi tevékenységet akadályozó egészségi problémákat szemügyre véve mindhárom korcsoportban kirajzolódik a *kirekesztett alulintegráltak* hátránya (a *normakövető dezintegráltakkal* együtt, mint arra fent már utaltunk) és a *normakövető munkaerőpiacon integráltak előnye. E mutató alapján is jobb egészségi állapotúnak tűnnek ug*yanakkor a *normaszegő munkaerőpiacon integráltak is – a középkorúak csoportjában határozottan alacsonyabb körükben az akadályoztatást tapasztalók aránya, és az idősek körében is esetükben a második legalacsonyabb, jóllehet itt nem válik el jelentősen a töb*bi csoportétól.

Krónikus betegsége a középkorúak között, a már említett *normakövető dezin-*

tegráltak csoportján kívül, átlag feletti arányban van a *kirekesztett alulintegráltak csoportjának*. *Az idősek körében nagyjából hasonló arányban van valamilyen krónikus* betegsége valamennyi integrációs csoportnak. Az egyik kivétel az arányosan lényegesen több krónikus beteget számláló *normakövető dezintegráltak* csoportja. Két másik csoportban ezzel szemben az átlagosnál kevesebb a krónikus beteg: az egyik a *normakövető munkaerőpiacon integráltak relatíve jó anyagi helyzetű, és se politikai-civil téren, se társas kapcsolatait illetően nem mélyen integrált csoportja, a másik pedig a normaszegő munkaerőpiacon integráltaké*.

A táblázatban jellegzetes különbségek találhatók a krónikus betegséggel nem rendelkezők és a másik két változó által mutatott arányok között. Az idősek korcsoportjában például a kirekesztett alulintegráltak és a normaszegő munkaerőpiacon integráltak között közel 15–15 százalékponttal kevesebben számoltak be krónikus betegségről, mint az egészségi állapotuk miatti akadályoztatásról, miközben a teljes mintán ez a különbség csak 1–2 százalékpont. Ugyanezen csoportokban a krónikus betegségről és legfeljebb kielégítő egészségi állapotról beszámolók aránya 32 és 37 százalékponttal, és a lokálisan integráltaknál is 33 százalékponttal kevesebben számoltak be krónikus betegségről, mint legfeljebb kielégítő egészségi állapotról, ami akár több mint kétszerese a jobb státuszú csoportokra jellemző különbségnek (4. számú táblázat)

A jelenség magyarázata lehet „objektív" különbség (valóban kevésbé van az adott csoportoknak krónikus betegsége) és lehet a krónikus betegségről való tudás. Ahhoz ugyanis, hogy valaki azt mondhassa, van krónikus betegsége, nemcsak krónikus betegség kell, hanem az a képesség is, hogy ezt felismerje és meg is tudja nevezni valaki. Vagyis, az egészségre általában és a saját egészségi állapotra specifikusan vonatkozó ismeretek és/vagy az egészségügyi rendszer, az ellátásokhoz való hozzáférés az „objektív" állapottól függetlenül is befolyásolhatja ezt a választ: egy magasabb státuszú ember, a tanulmány előző fejezetében bemutatottakkal összhangban, jellemzően informáltabb és nagyobb eséllyel jut el egy krónikus betegség felismeréséhez, diagnózisához, mint egy ugyanolyan állapotú, de alacsonyabb státuszú ember.

4. táblázat
Különbség a krónikus betegségről, illetve az akadályoztatásról/legfeljebb kielégítő egészségi állapotról beszámolók aránya között (százalékpont) (2018-as integrációs adatbázis)

	Van krónikus betegsége (%) – Egészségi problémája akadályozza (%)			Nincs krónikus betegsége (%) – Egészségi állapota nagyon jó vagy jó (%)		
	18–39	40–59	60+	18–39	40–59	60+
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	1,10%	6,00%	2,00%	-4,00%	-6,40%	-14,50%
Lokálisan integráltak	-2,20%	0,00%	0,00%	-9,60%	-7,70%	-33,40%
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	-0,40%	2,40%	7,50%	-2,70%	-13,50%	-17,50%
Normakövető kapcsolatgazdagok	-2,40%	-0,10%	1,20%	-5,50%	-8,40%	-20,40%
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak	-4,60%	-0,60%	-13,30%	-10,70%	-21,60%	-37,60%
Normakövető dezintegráltak	2,70%	-1,50%	4,00%	-1,40%	-25,20%	-21,00%
Kirekesztett alulintegráltak	-8,50%	2,30%	-14,50%	-9,90%	-29,60%	-32,70%
Teljes minta	-1,90%	1,80%	0,40%	-6,00%	-14,60%	-22,80%

Az integrációs változók összefüggése az egészségi állapottal

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, mennyit „ad hozzá” az integrációs modell az egészségi állapot különbségeinek magyarázatában a standard, demográfiai és szocioökonómiai változók hatásához, logisztikus regressziót végeztünk. Ehhez a három egészségi állapot-változóból egy aggregált, kétértékű változót készítettünk, amely „egészségesnek” tekinti azokat, akik magukat mindhárom változó szerint egészségesnek vallották (vagyis nem számoltak be krónikus betegségről, egészség miatti akadályoztatásról és egészségüket jónak vagy nagyon jónak értékelték), és „nem egészségesnek” azokat, akik a három közül bármely változó szerint rosszabb egészségről számoltak be. Ezzel ugyan elveszítettük a három változó által hordozott beszédes különbségeket, de a választás kényszere nélkül elemezhetővé váltak az egészségi állapot és az integráltság közötti összefüggések. Az új változó megoszlása az integrációs csoportok szerint az 5. táblázatban látható.

5. táblázat
Az integrációs csoportok megoszlása az aggregált egészségi állapot-változó szerint (2018-as integrációs adatbázis)

	Egészséges		Nem egészséges	
	N	%	N	%
Kapcsolatgazdag politikailag aktívak	222	71,6	88	28,4
Lokálisan integráltak	73	69,5	32	30,5
Normakövető munkaerőpiacon integráltak	388	82,9	80	17,1
Normakövető kapcsolatgazdagok	209	76,0	66	24,0
Normaszegő munkaerőpiacon integráltak – gyengén integráltak	267	71,8	105	28,2
Normakövető dezintegráltak	143	34,4	273	65,6
Kirekesztett alulintegráltak	86	48,9	90	51,1
Összesen	1388	65,4	734	34,6

Három modellt futtatunk: az egyikbe csak a „standard" demográfiai és szocioökonómiai változókat vontuk be, a másikba azokat a változókat is, amelyek alapján az integrációs csoportokat kialakítottuk, a harmadikba pedig egyes változók közötti interakciókat is. Az interakciókat részben szakirodalmi, részben itt be nem mutatott exploratív elemzések alapján választottuk ki. Nullhipotézisünk az volt, hogy mindenki egészséges, erre vonatkoznak a 6. számú táblázatban feltüntetett esélyhányadosok.

Mindhárom modell 77–78% körüli eséllyel találja el, hogy egészséges vagy nem egészséges-e valaki, ami az „üres" modell 60%-os értékéhez képest jelentős növekedés. Ugyanakkor, az integrációs változók bevonása, jóllehet, közülük sok mutat szignifikáns összefüggést az egészségi állapottal, nem növeli jelentősen a találati arányt, vagyis a standard, demográfiai és strukturális változókhoz képest nem tartalmaz jelentős plusz támpontot az egészségi állapot alakulását illetően.

Az integrációs változók közül is azok mutatnak kifejezetten erős kapcsolatot az egészségi állapottal, amelyek vagy maguk is strukturálisak (mint a munkaintenzitás), vagy szorosan összefüggnek a strukturális változókkal (mint a szubjektív kirekesztettség-érzet). Ugyancsak szignifikáns az intézményi bizalom, a normakövetés és a politikai részvétel és az egészség összefüggése. Szignifikáns a gyenge kötések és az életkor interakciója: fiatal korban nem mutatható ki összefüggés a részvétel és az egészség között, míg idős korban (60 év felett) igen.

6. táblázat
Logisztikus regresszisó modellek az aggregált egészségi állapot-változó összefüggéseiről (2018-as integrációs adatbázis)

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Exp(B)	Szig.	Exp(B)	Szig.	Exp(B)	Szig.
Életkor	0,933***	,000	0,935***	,000	0,933***	,000
Nem (referencia: nő)						
Férfi	1,044	,713	1,050	,721	1,031	,825
Egy főre jutó háztartásjövedelem	1,000***	,000	1,000*	,011	1,000**	,008
Iskolázottság (referencia: diplomás)		,012		,049		,056
Legfeljebb 8 általános	0,555**	,004	0,495**	,005	0,502**	,006
Szakmunkásképző, szakiskola	0,780	,232	0,610	,051	0,614	,052
Érettségi	0,808	,271	0,619*	,041	0,627*	,044
Erős kötések száma			0,968	,519	0,962	,449
Gyenge kötések száma			1,014	,315	0,918	,070
Szubjektív kirekesztés-érzet			0,667***	,000	0,666***	,000
Civil szervezetekben való részvétel			1,024	,756	1,035	,656
Munkaintenzitás			2,010***	,000	2,249	,156
Intézményekbe vetett bizalom			1,060*	,032	1,055*	,049
Normakövetés			0,824**	,006	0,826**	,007
Politikai részvétel (referencia: van a szavazáson kívüli aktivitása is)				,005		,014
Nincs politikai részvétel			1,748**	,002	4,565**	,008
Csak szavazóként aktív			1,777**	,004	5,880*	,013
Életkor és gyenge kötések interakciója					1,002*	,033
Életkor és munkaintenzitás interakciója					0,998	,842
Életkor és politikai részvétel interakciója						,140
Életkor x Nincs politikai részvétel					0,980	,080
Életkor x Csak szavazóként aktív					0,976	,076
Konstans	31,717	,000	31,619	,000	39,156	,000
A modell által „eltalált” esetek száma (%)	77,3		77,9		78,1	
A modell magyarázó ereje (R2)	0,277		0,275		0,280	

Következtetések és összegzés

Tanulmányunk első felében bemutattuk az egészségi állapot mutatójának társadalomtudományi jelentőségét, és annak társadalmi és gazdasági összefüggésrendszerét, az „alapvető okok" elméleti keretét alkalmazva.

A tanulmány második felében egyrészt bemutattuk az egészségi állapotot befolyásoló különféle tényezőknek a magyar társadalmon belüli eloszlását, másrészt elhelyeztük Magyarországot az európai térképen ebből a szempontból. Általánosságban elmondható, hogy a legtöbb bemutatott szempont szerint a magyar társadalom meglehetősen egyenlőtlennek látszik, és ugyancsak a legtöbb szempontból rosszabb helyzetben van, mint az EU-átlag. Kiemelkedően sok alacsony és közepes végzettségű férfi dohányzik még mindig, az idősebb korosztályból kevesen sportolnak, az alacsonyan képzett középkorú férfiak csoportja pedig átlagosan nagyon alacsony társas támogatottságot érzékel. Kiemelkedően nagy az alacsony jövedelműek között a kifejezetten rossz minőségű lakóhelyen élők aránya. Pozitívnak tekinthető ugyanakkor például, hogy a fiatalabb korosztályban az alacsonyabban képzettek között is többen sportolnak már rendszeresen, mint az idősek között, vagy, hogy a zöldséget-gyümölcsöt sosem fogyasztók aránya alacsonyabb nálunk, mint az EU-átlag. Az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférésről általánosságban az mondható el, hogy Magyarországon kevésbé és egyenlőtlenebbül veszik igénybe az emberek az ellátásokat: magasabb a ki nem elégített szükségletekkel rendelkezők aránya, különösen a gyógyszervásárlással összefüggésben az alacsonyabb státuszúak körében; kevesebben vesznek igénybe szűrővizsgálatokat. Az orvosi ellátásokhoz való hozzáférésben mennyiségi elmaradás nem, de az egyenlőtlenségek karakteresebb mintázata látszik.

Az integrációs adatbázis elemzése alapján felfedezhetők egyértelmű tendenciák, illetve tendenciózus különbségek az integrációs csoportok tagjainak egészségi állapota között. A hét integrációs csoport alapvetően két részre bomlik az egészségi állapot szempontjából. Jellemzően jó (az adott korcsoport átlagánál jobb) az egészsége a *normakövető munkaerőpiacon integráltak*, a *normakövető kapcsolatgazdagok,* a *normaszegő munkaerőpiacon integráltak*, a *kapcsolatgazdag politikailag aktívak* és a *lokálisan integráltak* csoportjának, és rossz (az átlagnál rosszabb) a *normakövető dezintegráltak* és a *kirekesztett alulintegráltak* csoportjának.

A *normakövető dezintegráltak csoportjánál az egyik legfőbb* – őket a többi csoporttól megkülönböztető – jellemző az inaktivitás, ami vagy korukból, vagy más tényezőből fakadhat – egyebek mellett egészségi állapotukból. Körükben a legmagasabb például a rokkantsági járadékban részesülők aránya. Vagyis, ese-

tükben nem azt a kérdést érdemes feltenni, hogy miért olyan az egészségi állapota ennek a csoportnak, amilyen, hanem hogy adott egészségi állapot miért jár együtt a csoport többi jellemzőjével – de ez egy következő elemzés tárgya lehetne.

Az öt jó egészségű csoport közül kiemelkedik a *normakövető munkaerőpiacon integráltaké* és – a krónikus betegségek és az akadályoztatottság alapján – a *normaszegő munkaerőpiacon integráltaké*, míg a *lokálisan integráltak* – legalábbis a szubjektív egészségi állapotukat tekintve – valamelyest le vannak maradva a többiekhez képest. De ebben az öt csoportban mindhárom mutató szerint és mindhárom vizsgált korcsoportban van mindig 3–4, ami nagyon hasonlít egymásra. Mivel ez az öt csoport hasonló abban, hogy az átlagnál többé-kevésbé magasabb egy főre jutó háztartásjövedelemmel rendelkezik, a diplomások aránya is átlagos vagy átlag fölötti – miközben az integrációs csoportok egyéb csoportképző változóit illetően akár jelentősen különböznek egymástól – arra következtethetünk, hogy a mintánkban az egészségi állapot vagy elsősorban a strukturális jellemzőkkel függ össze valamilyen módon, vagy a csoportokat egymástól megkülönböztető változók között „átváltás" van az egészségi állapot szempontjából. A gyenge kötések vagy a politikai aktivitás hiányát ellensúlyozza az erős kötések nagy száma (ami előfordulhat a *normakövető kapcsolatgazdagoknál), a viszonylag magas kirekesztettség-érzetet az iskolázottság és a gyenge kötések sűrű hálója (mint például a lokálisan integráltaknál*), vagy a társas kapcsolatokat a normákkal és intézményekkel szembeni erős elköteleződés (ahogy azt a *normakövető munkaerőpiacon integráltaknál* látjuk).

A leginkább világosan és konzekvensen megjelenő összefüggés a *kirekesztett alulintegráltak hátránya, amiből részben* szintén a strukturális tényezők (iskolázottság, jövedelem) és a szubjektív kirekesztettség-érzet jelentőségére következtethetünk, hiszen ez a csoport ezen szempontokból van kifejezett hátrányban a többihez képest. Ezt támasztja alá az egészségi állapot-változók és a klaszterképző változók összefüggésének elemzése is: eszerint a kirekesztettség érzete és a munkaintenzitás állnak a leginkább egyértelmű kapcsolatban az egészségi állapottal. A strukturális tényezőket illetően egyértelmű, hogy ezeknek a bevezetőben bemutatott „alapvető okok" mindegyikére erős hatása lehet, és a különféle strukturális tényezőcsoportok egymással és az alapvető „erőforrásokkal" (tudással, kapcsolatokkal stb.) is összetett kapcsolatban állhatnak, valamint egymást kölcsönösen befolyásolhatják. A kirekesztettség szubjektív érzete ugyanakkor, bár egyrészt nyilván maga is összefüggésben áll a strukturális körülményekkel, mégis inkább tekinthető az egészség összefüggésében egy összetett pszichoszociális faktornak, ami azt írja le, hogy mennyire éli meg biztonságosnak, befogadónak valaki általában véve azt az objektív közeget, ahol a mindennapjait éli. A kérdés

tehát inkább az, hogy miért érzik magukat kirekesztve a *kirekesztett alulintegráltak* csoportjának tagjai, miközben az integráltság számos fontos dimenziójában (például a társas kapcsolataikat vagy a civil/politikai aktivitásukat tekintve) vannak náluk „rosszabb" helyzetű (gyengébben integrált) csoportok is. Az adatbázis mindenesetre visszavezet minket a strukturális tényezőkhöz: a *kirekesztett alulintegráltak* csoportjában alacsonyan képzett, alacsony jövedelmű, nagyobbrészt aktív korú (ha nem is fiatal), de alacsony munkaintenzitású embereket találunk, akik ráadásul valószínűleg az egészségügyi ellátáshoz is korlátozottan jutnak csak hozzá és egészség-műveltségük alacsony, hiszen bár szubjektív egészségi állapotuk rossz, krónikus betegségről ehhez képest csak lényegesen kisebb arányban számoltak be. Ezen jellemzők, magas szubjektív kirekesztettség-érzetük és a rossz egészségi állapotuk alapján adódhat a következtetés, hogy az egészségi állapotot befolyásoló tényezők különböző mértékben „szükségesek" és „elégségesek" – például, hogy a létbiztonság hiánya dominálja az integráció egyéb dimenzióit, legalábbis ami az egészségi állapotot illeti. Az is kérdés, hogy az integrációs változók esetében a mennyiség feltétlenül minőséget is jelent-e, vagy lehetnek-e például olyan személyes kapcsolatok, társadalmi aktivitás stb., amik éppenséggel negatívan hatnak az egészségi állapotra (Ferlander 2007). Ugyanakkor, szintén a strukturális tényezők szerepére utalnak a legjobb egészségi állapotú csoportnak, a *normakövető munkaerőpiacon integráltaknak* a jellemzői: ők átlagos (egy főre jutó) háztartásjövedelemmel és átlagos képzettséggel, viszont messze átlag feletti foglalkoztatással jellemezhetők, valamint jellemzően normakövetők – ezeken túl azonban gyakorlatilag minden releváns változó szerint „dezintegráltnak" tekinthetők: erős kötéseik száma a legalacsonyabb, gyenge kötéseiké a második legalacsonyabb, civil és politikai aktivitásuk minimális, és az ő intézményi bizalom-indexük a legalacsonyabb a csoportok között. Az integrációs változókon végzett logisztikus regresszió megerősíti a strukturális tényezők domináns hatását.

A magyar társadalmat mély szakadékok szabdalják szét az egészségi állapot szempontjából, és ezek a szakadékok, úgy tűnik, jobbára egybeesnek a jellemzően strukturális egyenlőtlenségek törésvonalaival. Ugyanakkor, jól láthatóan nem függetlenek a jelen kötetben bemutatott társadalmi integrációs modell további változóitól sem: jellemző különbségek fedezhetők fel például az intézményekbe vetett bizalom vagy a normakövetéssel kapcsolatos attitűdök szerint. Hogy ezek miért és hogyan állnak összefüggésben az egészségi állapottal, az további felderítendő kérdés, ahogy a köztük levő oksági viszony természete is.

Hivatkozások

Acemoglu, D. – Robinson, J. (2013) *Miért buknak el a nemzetek?* Budapest: HVG.

Bloom, D. – Canning, D. – Kotschy, R. – Prettner, K. – Schünemann, J. (2019) *Health and economic growth: Reconciling the micro and macro evidence.* Cambridge: National Bueau of Economic Research. Forrás: http://www.nber.org/papers/w26003

Booske, B. – Athens, J. – Kindig, D. – Park, H. – Remington, P. (2010) *Different perspectives for assigning weights to determinants of health.* University of Wisconsin, Population Health Institute.

Contoyannis, P. – Rice, N. (2001) The impact of health on wages: Evidence from the British Household Panel Survey. *Empirical Economics 26*. 599–622.

Cutler, D. – Deaton, A. – Lleras-Muney, A. (2006) The determinants of mortality. *Journal of Economic Perspectives, 20*(3). 97–120.

Cutler, D. – Rosen, A. – Vijan, S. (2006) The Value of Medical Spending in the United States, 1960–2000. *New England Journal of Medicine*, 920–927. doi:10.1056/NEJMsa054744

de Jong, M. – Wagemakers, A. – Koelen, M. (2019) Study protocol: evaluation of a community health promotion program in a socioeconomically deprived city district in the Netherlands using mixed methods and guided by action research. *BMC Public Health, 19*(72). 1–11. https://doi.org/10.1186/s12889-019-6389-x

Deaton, A. (2013) *The Great Escape - Health, Wealth, and the Origins of Inequality.* Princeton: Princeton University Press.

Dench, D. – Grossman, M. (2018) *Health and the Wage Rate: Cause, Effect, Both, Neither? New Evidence on an Old Question.* IZA Institute of Labor Economics.

Dupcsik Cs. – Szabari V. (2015). Elméleti bevezető az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban c. OTKA-kutatáshoz. *socio.hu Társadalomtudományi Szemle,* (3). 44–63. doi: 10.18030/socio.hu.2015.3.44

Ferlander, S. (2007) The Importance of Different Forms of Social Capital for Health. *Acta Sociologica, 50*(2). 115–128.

Garzía-Gómez, P. – van Kippersluis, H. – O'Donnell, O. – van Doorslaer, E. (2013) Long Term and Spillover Effects of Health Shocks on Employment and Income. *Journal of Human Resources, 48*(8). 873–909.

Gerő M. – Hajdu G. – Kovách I. – Kristóf L. – Szabó A. (2020) A magyar társadalom integrációja 2015, 2018. In Kovách I. (szerk.) (2020) *Mobilitás és integráció a magyar társadalomban.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum. 59–88.

Gerő M. – Szabó A. (2020) A magyar társadalom politikai integrációja. Jelen kötetben.

Glewwe, P. – Miguel, E. (2008) The impact of child health and nutrition on education in less developed countries. In T. Schultz – J. Strauss, *Handbook of Development Economics, Volume 4.* Cambridge, MA: Elsevier. 3561–3606.

Goldmann, L. – Cook, F. (1984) The Decline in Ischemic Heart Disease Mortality Rates: An Analysis of the Comparative Effects of Medical Interventions and Changes in Lifestyle. *Annals of Internal Medicine, 101(6)*. 825–836. doi:https://doi.org/10.7326/0003-4819-101-6-825

Greaves, L. (2015) The Meanings of Smoking to Women and Their Implications for Cessation. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 12*(2). 1449–1465. doi:10.3390/ijerph120201449

Green, L. (2006) Public health asks of systems science: to advance our evidence-based practice, can you help us get more practice-based evidence?–9. *Am J Public Health, 96*. 403–405.

Hsieh, W.-J. – Hsiao, P.-J. – Lee, J.-D. (2012) The Impact of Health Status on Wages – Evidence from the Quantile Regression. *Journal of International and Global Economic Studies, 5*(1). 35–56.

Jäckle, R. – Himmler, O. (2010) Health and Wages - Panel data estimates considering selection and endogeneity. *The Journal of Human Resources, 45*(2). 364–406.

Jansen, T. – Rademakers, J. – Waverijn, G –, Verheij, R. – Osborne, R. – Heijmans, M. (2018). The role of health literacy in explaining the association between educational attainment and the use of out-of-hours primary care services in chronically ill people: a survey study. *BMC Health Services Research, 18*(394). 1–13 doi:https://doi.org/10.1186/s12913-018-3197-4

Kadushin, C. (1964) Social Class and the Experience of Ill Health. *Sociological Inquire*, 35. 67–80.

Kawachi, I. – Subramanian, S. – Kim, D. (2008) Social capital and health – A decade of progress and beyond. In Kawachi, I. Subramanian, S. –Kim, D. (szerk.) *Social Capital and Health.* New York: Springer. 1–27

Kickbush, I. – Maag, D. (2008) Health Literacy. In Heggenhougen, H. (szerk.) *International Encyclopedia of Public Health*. Cambridge MA: Academic Press. 204–211.

Kollányi Zs. (2016) *Az egészségi állapot társadalmi és gazdasági összefüggésrendszere.* Budapest: ELTE TÁTK Szociológia Doktori Iskola.

Kovách I. (szerk.) (2017) Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban. Szeged: Belvedere Meridionale.

Kovách I. – Dupcsik Cs. – P.Tóth T. – Takács J. (szerk.) (2012) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon – Tanulmányok.* Budapest: Argumentum.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2017). Az integrációs modell. In Kovách I. (szerk.) Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a *hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Szeged: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet - Belvedere Meridionale. 21–48.

Kovács K. – Tóth G. (2015) Egészségi állapot. In Monostori J. –Őri P. – Spéder Z. (szerk.) *Demográfiai Portré 2015.* Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet. 95–114.

KSH (2011a) *A Központi Statisztikai Hivatal honlapja. Letöltés dátuma: 2020.. június 25, forrás: A fogyatékossággal élők korcsoport és a fogyatékosság típusa szerint: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/*docs/tablak/fogyatekossag/11_01_01.xls

KSH (2011b) *A Központi Statisztikai Hivatal honlapja.* Letöltés dátuma: 2020.. június 25, forrás: A tartósan betegek korcsoport és nem szerint: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/fogyatekossag/11_03_01.xls

KSH (2011c) *Központi Statisztikai Hivatal honlapja. Letöltés dátuma: 2020. június 25, forrás: A fogyatékossággal élők korcsoport, gazdasági aktivitás és nemek szerint: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/fogyatekossag/11_02_02_01.xls*

Lechner, M. – Vazquez-Alvarez, R. (2003) *The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Germany: Evidence from Matching.* IZA Institute of Labor Economics.

Link, B. – Phelan, J. (1995) Social Conditions As Fundamental Causes of Disease. *Journal of Health and Social Behavior*, Extra Issue: Forty Years of Medical Sociology: The State of the Art and Directions for the Future 80–94.

Lipsitz, L. (2013) Understanding Health Care as a Complex System. The Foundation for Unintended Consequences. *JAMA, 308*(3). 243–244. doi:10.1001/jama.2012.7551

Lutz, W. – Kebede, E. (2018) Education and Health: Redrawing the Preston Curve. *Population and Development Review, 44*(2). 343–361. doi:10.1111/padr.12141

Mackenbach, J. – Hu, Y. – Artnik, B. – Bopp, M. – Costa, G. – Kalediene, R. – Nusselder, W. (2017) Trends in Inequalities in Mortality Amenable to Health Care in 17 European Countries. *Health Affairs, 36*(6). 1110–1118. doi:10.1377/hlthaff.2016.1674

Marmot, M. (1994) Social differencen between and within populations. *Daedalus, 123*(4). 197–216.

McGinnis, J. – Williams-Russo, P. – Knickmann, J. (2002) The Case For More Active Policy Attention To Health Promotion. *Health Affairs, 21*(2). 78–93. doi:https://doi.org/10.1377/hlthaff.21.2.78

Morrow, D. – Chin, J. (2015) Decision Making and Health Literacy among Older Adults. In Hess, T. – Strough, J. – Löckenhoff, C. (szerk.) *Aging and decision making.* Cambridge MA: Elsevier. 261–282. doi:https://doi.org/10.1016/C2013-0-05180-8

Moses, K. – Master, V. – Underwood, W. (2015) Race, Ethnicity, Marital Status, Literacy, and Prostate Cancer Outcomes in the United States. In Mydlo, J. – Godec, C. (szerk.) *Prostate Cancer.* Cambridge MA: Academic Press. 133–139. doi:https://doi.org/10.1016/B978-0-12-800077-9.00016-5

Orosz É. – Kollányi Zs. (2016) Egészségi állapot, egészség-egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban. In Kolosi T. – Tóth I. (szerk.) *Társadalmi Riport 2016.* Budapest: TÁRKI. 332–355.

Peters, D. (2014) The application of systems thinking in health: why use systems thinking? *Health Research Policy and Systems, 12*(51). 1–6. doi:10.1186/1478-4505-12-51

Phelan, J. – Link, B. – Diez-Roux, A. – Kawachi, I. – Levin, B. (2004) "Fundamental Causes" of Social Inequalities in Mortality: A Test of the Theory. *Journal of Health and Social Behavior, 45*(3), 265–285.

Pickett, K. – Wilkinson, R. (2015) Income inequality and health: a causal review. *Social Science and Medicine, 128.* 316–326. doi:https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.12.031

Richardson, D. – Gray, J. – Gortmaker, S. – Goldmann, D. – Pursley, D. – McCormick, M. (1998) Declining Severity Adjusted Mortality: Evidence of Improving Neonatal Intensive Care. *Pediatrics, 102*(4). 893–899. doi:https://doi.org/10.1542/peds.102.4.893

Robert, S. – Bookse, B. – Rigby, E. – Rohan, A. (2008) Public Views on Determinants of Health, Interventions to Improve Health, and Priorities for Government. *Wisconsin Medical Journal, 107*(3). 124–130.

Schultz, P. (2002) Wage Gains Assosiated with Height as a Form of Health Human Capital. *The American Economic Review, 92*(2). 349–353.

Smith, J. (2009) The Impact of Childhood Health on Adult Labor Market Outcomes. *The Reiew of Economics and Statistics, 91*(3). 478–489.

Solar, I. (2010) *A Conceptual framework for action on the Social Determinants of Health.* Genf: WHO.

Stirbu, I. – Kunst, A. – Mielck, A. – Mackenbach, J. (2011) Inequalities in utilisation of general practitioner and specialist services in 9 European countries. *BMC Health Services Research, 11*(288). 1–8. doi:10.1186/1472-6963-11-288

Suhrcke, M. – McKee, M. – Stuckler, D. – Sauto Arce, R. – Tsolova, S. – Mortensen, J. (2006) The contribution of health to the economy in the European Union. *Public Health, 120*(11). 994–1001.

Taylor, L. (2018) *Housing And Health: An Overview Of The Literature.* Healt Affairs Health Policy Brief, Bethesda, Maryland. doi: DOI: 10.1377/hpb20180313.396577 [Letöltve: 2020-07-27]

Tompa, E. (2002) The Impact of Health on Productivity: Macro and Microeconomic Evidence and Policy Implications. In Sharpe, A. – St-Hilaire, F. – Banting, K. (szerk.) *The Review of Economic Performance and Social Progress 2002: Towards a Social Understanding of Productivity, volume 2*. 181–202. Centre for the Study of Living Standards;The Institutute for Research on Public Policy.

van der Zee, J. – Koneman, M. (2007) Bismarck or Beveridge: a beauty contest between dinosaurs. *BMC Health Services Research, 7*(94). 1–11.

White, M. – Adams, J. – Heywood, P. (2009) How and why do interventions that increase health overall widen inequalities within populations? In Babones, S. (szerk.) *Social Inequality and Public Health*. 65–82. Bristol: The Policy Press.

WHO (2017) *Access to medicines: making market forces serve the poor*. Geneva: World Health Organization.

Wilkinson, R. (2009) The impact of inequality: empirical evidence. In Babones, S. (szerk.) *Social inequality and public health.* Bristol: Policy Press. 159–168.

Függelék

Az ábrákon használt országnév-rövidítések

AT	Ausztria	IT	Olaszország
BE	Belgium	LT	Lettország
BG	Bulgária	LU	Luxemburg
CH	Svájc	LV	Litvánia
CY	Ciprus	ME	Montenegró
CZ	Csehország	MT	Málta
DE	Németország	NL	Hollandia
DK	Dánia	NO	Norvégia
EE	Észtország	PL	Lengyelország
EL	Görögország	PT	Portugália
ES	Spanyolország	RO	Románia
FI	Finnország	RS	Szerbia
FR	Franciaország	SE	Svédország
HR	Horvátország	SI	Szlovénia
HU	Magyarország	SK	Szlovákia
IE	Írország	TR	Törökország
IS	Izland	UK	Egyesült Királyság

A részek és az egész

Közeli távolság

Magyarország és a határon túli magyarok viszonyairól

Bárdi Nándor

Ez a dolgozat[1] a magyar állam határon túli magyarokkal kapcsolatos, utóbbi három évtizedbeli politikáját tekinti át. Ennek az integrációs kérdésnek az alapja az, hogy a magyar etnokulturális közösség és Magyarország határai nem esnek egybe, a határon túli magyarok pedig ebben a történetileg szétszakított és szétfejlődött közösségben egyenrangúként kívánnak jelen lenni. Ez Magyarország számára sem közömbös, mert a kulturális, nyelvi, rokoni, baráti kapcsolataikon túl az ország 1920 előtti történetének is szerves részét képezik ezek a régiók. Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek társadalomintegrációs képességének gyakorlatát az utóbbi három évtized folyamatában vizsgálom. Tehát, Magyarország kin-state politikájáról, a magyar–magyar kapcsolatokról lesz szó, leíró módon, az eddigi szakirodalom alapján.

Ebben az írásban először száz év kormányzati vízióiról lesz szó. Majd a nyelvi, fogalmi birtokbavételt, illetve a határon túli magyarokhoz való viszony társadalmi megítélésének változásait tekintem át. Ezt követően az 1989 utáni budapesti kormányzatok magyarságpolitikáját és a határon túli magyarok anyaországi jogi helyzetének változását tárgyalom. Külön foglalkozom az ennek szerves részét képező támogatáspolitikával. A dolgozat utolsó fejezetében a Magyarországra történő, különböző célú szomszédországi bevándorlást és az áttelepülők integrálódását követem nyomon. Végezetül pedig, rövid összegzést adok.

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

A magyarországi kormányzati stratégiák (1920–2020)

A magyar etnokulturális közösség és Magyarország határai 1920 előtt és azt követően sem estek egybe. Az előbbi korszakban a nemzetiségi és regionális politikát a magyar állam integrációs képességének mutatójaként is felfoghatjuk (Demeter–Szulovszky 2018). Trianon után a magyarországi nemzetiségi kérdés háttérbe szorult, helyébe az elszakadt országrészekben élő magyarok problémái kerültek. A kisebbségi magyar közösségek helyzetének kezelésére, a többségi nemzetiesítő állam marginalizációs törekvéseinek felülírására a 20. század magyarországi kormányzatai hét korszakos stratégiai célt fogalmaztak meg. Ezek egyben érintették az adott korszak társadalmi-politikai integrációs alapkérdéseit is.

A két világháború között az *etnikai vagy a teljes államterületet visszaszerezni akaró revízió* volt a meghatározó cél, és ebben társadalmi konszenzus volt. Abban is egyetértettek a különböző politikai erők, és ezt a határon túli magyar kisebbségi elitek jó része is osztotta, hogy meg kell őrizni a szomszédországi gazdasági és társadalmi pozíciókat, és ha megváltoznak a nemzetközi erőviszonyok, erre hivatkozva újra kell tárgyalni a békeszerződéseket (Bárdi 2013:237–320).

Az 1938–1941 között visszacsatolt területeken a *társadalmi-gazdasági revitalizáció és a magyar szupremácia megteremtése* volt a legfőbb cél, a nemzetiségi politikát pedig a nyelvhasználati jogokra és a reciprocitás gyakorlatára alapozták; nem sok sikerrel (Ablonczy 2011, Fedinec 2015, Simon 2014, Bárdi 2013:169–206).

1945 után a kollektív magyar bűnösség vádjának elhárítása, a kitelepítések megakadályozása és a lakosságcsere korlátozása volt az *eszköztelenné vált kormányzat* legfőbb célja az államszocialista korszak kezdetéig (Fülöp–Vincze 1998, Bárdi–Fedinec–Szarka 1998:186–227).

A kommunista pártvezetés a színfalak mögött odafigyelt a szomszédos államok magyar kisebbségeire, annál is inkább, mert 1956-ig lényegében az utódállamok felé is átjárhatatlanok voltak a határok, és a szocialista országok között is „hidegháború" zajlott (Bencsik 2017). Ugyanakkor, *nyilvánosan a másik ország belügyének tekintették a nemzetiségek ügyeit, sőt, az osztályharc megszűntével azokat automatikusan megoldottnak hirdették.* Erre a hivatalos magyar propagandára az 1956-os forradalom leverése és az azt követő szomszédországi segítségnyújtások még rá is segítettek. Azonban a határon túli magyarság egyértelmű szimpátiája a magyarországi változások, a desztalinizáció iránt a szomszédországi pártvezetőségek számára nyilvánvalóvá tette a Magyarországhoz való szoros kötődéseket. Így biztonságpolitikai kérdést láttak ebben, és lehetőséget arra, hogy nemzetiségpolitikai fordulatot hajtsanak végre a lenini-sztálini modelltől az erőteljesebb nemzetiesítő, asszimilációs politika felé (Bárdi–Fedinec–Szarka 1998:230–245).

Paradox módon a Kádár-korszakban a *határon túli magyarok helyzetének nyilvános tematizálása* egyfajta *plebejus nemzetfelfogás védelme* okán kezdődött újra 1968-tól. Ugyanis ebben a rendszerben – a többi a szocialista országtól eltérően – a legfőbb nemzeti érdek a nemzeti szuverenitás, a függetlenségi hagyományok és a múlt méltatása helyett az életszínvonal folyamatos növelése, a magánélet privatizációja, a nagypolitika és az ideológiák iránti közömbösítés, tehát a politikai stabilitásőrzés lett. Mindez egy antinacionalista (internacionalista) diskurzusba csomagolva, mintegy kollektív felejtést teremtett a nemzeti múlt, a függetlenségi hagyományok, az 1920 előtti magyar államiság vonatkozásában, miközben a határon túli magyarok léte folyamatosan és közvetlenül a trianoni békeszerződés (igazságtalanságát), az etnokulturális közösség szétszakítottságát jelezte. Ez pedig épp annak a nacionalizmusnak (mint nemzetiesítő stratégiának) lehetett volna a táptalaja, amelyet az 1956-os forradalom legfőbb okaként jelenített meg a kormányzat. Ezért próbálkoztak a titói nemzetiségpolitikából átvett *hídszerep koncepciójával,* amely szerint a nemzeti kisebbségek mintegy közvetítenek az „anya"-országuk és állampolgárság szerinti országuk kultúrája között. De ezt a szomszédos országok nem fogadták el a mindennapi intézményes gyakorlatban, még jórészt Jugoszlávia sem. A határon túli magyarok iránti felelősség 1968 után elkezdődött hazai tematizálását épp az tette lehetővé, hogy a párt- és államvezetés a politikai stabilitás érdekében ezzel remélte kifogni a szelet a rendszert a nemzeti sérelmek emlegetésével kritizálók vitorlájából. Kádár János 1975-ben a helsinki zárókonferencián szólt először nyilvánosan a határon túli magyarokról nemzetközi fórumon, majd 1977-ben nyilvánosan is kezdeményezte a kérdés kezelését egy Romániával kötendő kétoldalú megállapodással (Bárdi 2004:91–100, Földes 2015).

A '80-as évek elejére nemcsak ezen külpolitikai próbálkozások sikertelensége derült ki, hanem az is, hogy a közömbösítő privatizáltságból kilépni akarók számára az egyetlen informális szerveződésű makroközösség, amellyel érzelmileg azonosulni lehetett, a nemzet lett (Szabó 2008:156–157). Hiszen az európai társadalmakat a nemzet szervezi, így ez egyben ellenállást, kilépést jelentett az államszocializmus kereteiből is. A magyarországi kultúrpolitika pedig kénytelen volt a nyomásgyakorló csoportok hatására egyre nagyobb teret engedni az örökségesítő, nemzetiesítő, a múlt feltárásához, a folyamatosságokhoz kapcsolódó mozgalmaknak a társadalomban: a '70-es évek táncházmozgalmaival, Erdélyt járásaival elindult nemzetiesítésnek. Ez a legnyilvánvalóbban a határon túli magyarokhoz fűződő kapcsolatok tematizálásában jelent meg. Ugyanakkor, *a kisebbségi magyar ellenzéki csoportok és a magyarországi népi, illetve a demokratikus ellenzék is kimondta, hogy a szocializmus keretei között, demokratikus önkormányzati jogok nélkül a nemzetiségi kérdést nem lehet kezelni* (Bárdi 2004:82–85). A magyar

kisebbségek helyzetének különösen romániai rosszabbodását a nemzetközi kisebbségi jogok felé nyitó, azok elfogadását szorgalmazó magyar külügyi vezetés fokozott aktivitással próbálta ellensúlyozni. Így *1988 elején annak a bejelentése, hogy a határon túli magyarság a magyar nemzet része,* nemcsak a kisebbségi magyarságnak szólt, hanem egyben az addig alapvetően állampolgárságon alapuló politikai nemzet koncepciója mellett az *etnokulturális közösségi integrációt is megerősítette* (Tabajdi 2001).

A rendszerváltás alatt és után pártpolitikai egyetértés volt abban, hogy a magyar *kisebbségi közösségek intézményesítése és a szülőföldön való boldogulása* az elsődleges cél, és ennek alapvető garanciája ezen közösségek alkotmányosan elismert autonómiája. Abban, hogy ezt miként lehet elérni, már megoszlottak az álláspontok. A '90-es évek végére azonban világossá vált, hogy a szomszédországi rendszerváltások, az új plurális politikai berendezkedés és a jogállamiság normája, az euroatlanti integráció nem hozta magával az egységes nemzetállam eszméjére épülő etnopolitikai rezsimek átalakulását a konszociális modell irányába. Az is kiderült, hogy a kisebbségi magyar közösségek önerőből a többségi társadalommal párhuzamos intézményességüket nem tudják működtetni, ehhez a magyar állam támogatása nélkülözhetetlen. Még akkor is, ha időközben három országban kormányzati pozícióba kerültek a kisebbségi magyar pártok (Bárdi 2004:131–207, Blénesi–Mandel 2014).

Az ezredfordulón a Közép-Európában és a Balkánon tömegessé vált kettős állampolgárságok igénye a Magyarok Világszövetségén túl a romániai és a vajdasági magyarság részéről is megjelent, és a Fidesz, attól tartva, hogy ez tömeges kivándorlással járhatna, illetve ellehetetlenítené az autonómiakövetéseket, kezdeményezte az úgynevezett *státustörvényt,* amellyel *közjogi kapcsolat jött létre a magyar állam és egy másik ország állampolgára között.* (Az említett migrációs félelmek, az utóbbi évtized tapasztalatai nyomán, nem voltak alaptalanok a Vajdaságot és Kárpátalját illetően, illetve a romániai autonómia ügyében sem.) Így a magyar igazolvánnyal rendelkezők külön jogokkal és kedvezményekkel rendelkeztek Magyarországon belül és a schengeni határon is. Emellett ez a nyolcszázezres nyilvántartás alapja lehetett volna a további kedvezményeknek és a személyi elvű autonómiához szükséges kataszternek. A magyar állam ezen túl a *Magyar Állandó Értekezlet* és annak szakbizottságai működtetésével, illetve a határon túli magyar magán-felsőoktatási intézményhálózat létrehozásával jelentősen integrálta a kisebbségi magyar eliteket. Ez egyben a magyar politikai közösségbe (nemzetbe) való integráció intézményesítése lett. Mindez két szempontból is fordulópontnak tekinthető. Az addigi magyar állami kisebbségvédelmi stratégiában domináns lett a magyar állami támogatáspolitika, az új intézmény-

építésekkel ugyanakkor egyénileg (magyar igazolvány) és politikailag is (MAÉRT) a közjogi integráció került előtérbe. Ennek következtében az addigi külön államiságokban folytatott kisebbségpolitikák révén létrejött s a nemzetállami központoktól szétfejlődött, a *külön kisebbségi magyar párhuzamos társadalmak / politikai közösségek tételezése mellett, egyre dominánsabb lett az egységes magyar nemzetben való gondolkodás, a magyarországi pártpolitika hatása* (Kántor 2002).

A szélesebb körű integrációhoz még a kedvezménytörvény előtt nagyban hozzájárult az 1992 végén indult műholdas Duna Tv csatorna, majd a magyarországi kereskedelmi csatornák kábeltévés átvétele a szomszédos országok magyar településein. Az internettel kiegészülve így a *2000-es évek első felére létrejött az összmagyar médiatér, amely egyben magyarországi kulturális szocializációs keretet is* adott. Ugyanakkor, ezt a transznacionalizációs folyamatot erősítette meg Magyarország (2004) és két szomszédja kivételével *a környező országok Európai Uniós csatlakozása* (Ausztria 1995, Szlovénia és Szlovákia 2004, Románia 2007, Horvátország 2013).

Ebbe a helyzetbe robbant be 2004-ben a *kettős állampolgárságról szóló népszavazás kezdeményezése,* amely az MSZP és a Fidesz vezetőinek pártpolitikai csatájává vált (Bárdi 2005). A népszavazási kampányban a belső mozgósítási koherenciáját egyébként is a nemzeti retorikával biztosító Fidesz a kettős állampolgárság mellé állt, így aztán logikus volt, hogy kormányra kerülve első rendelkezései között törvényt hozott a könnyített honosításról. Majd választójogot biztosított a határon túli magyaroknak (2011), illetve 2016-tól rendkívül jelentős mértékben megnövelte a határon túli magyarok különösen intézményépítő és gazdaságfejlesztő támogatását. Így a kisebbségi magyar pártpolitikában is döntő befolyásra tett szert. Ezt a folyamatot nevezzük a *virtuális nemzet integrációjának,* amely nem adja fel a szülőföldön való boldogulást célzó programokat, de a kisebbségi magyar közösségeket a magyar politikai közösségen belül kezeli.

Miről és hogyan beszélünk?

Ez a dolgozat vagy a romániai magyar, szlovákiai magyar stb. vagy a határon túli magyar *kifejezéseket* használja, hiszen a szerző magyarországiként elemzi a viszonyokat. Ha valaki Rozsnyón vagy Temerinben nevezi magát „határon túli"-nak, akkor már egyből Magyarországhoz képest azonosította magát, mintegy annak függvényeként. A néhány éve elterjedt „külhoni magyar" kifejezés ezzel próbált szakítani, de ez egyben azt is jelenti, hogy az összmagyar közösség részeként jelöli meg magát a Kárpát-medencében. A jelenlegi közmédiában egyre gyakoribb, hogy az egyébként párhuzamos nemzetépítések által meghatározott – Kárpát-medencét mint „Kárpát-hazá"-t emlegetik. Ennek, éppúgy, mint a földrajzosok körében használt régebbi „Közép-Európa", „Kárpát-Pannon térség"-nek az lehet a funkciója, hogy elmondhassuk: ebben a keretben a magyarság a legszámosabb csoport, s az ezt használók önmaguk számára felülírhatják a kisebbségi terminust azzal, hogy a térségben összességben „mi vagyunk többségben" (Kárpát-haza 2014, Rónai 1945, Kocsis–Tátrai 2015). A határon túli magyarokat – arra hivatkozva, hogy a határok migráltak – „diaszpórának" is nevezhetjük, ami a nemzetközi kutatási mezőny miatt lehet célszerű (Sik 2000). De ez esetünkben felveti a bevett „szórvány" és „tömbmagyar" kifejezések összecsúszását, illetve összemossa a szomszédországi magyarokat a világ más tájaira kivándorolt „emigránsokkal", a „nyugati magyarsággal", illetve a '90-es évek második felétől munkavállalási céllal külföldre távozottakat jelölő, meghonosodóban lévő „új diaszpóra" kifejezésekkel (Papp–Kovács–Kováts 2019).

A *földrajzi jelentéstartalmak* lehetséges átalakulását jól mutatja a Felvidék kifejezés változása, amely Felföldként a 18–19. században még a Magyar Királyság északi, hegyes vidékét, a mai Szlovákia jó részét fedte le. Ez tapadt rá a Csehszlovákiához csatolt volt magyarországi területekre, de ennek kapcsán jórészt az ott élő magyarokat emlegették. A felvidéki, „felvidéki magyar" napjainkra a dél-szlovákiai magyarokra vonatkozik, akik épp a terület kisalföldi, folyóvölgyi vagy kevésbé hegyes területén élnek (Popély–Simon–Szarka 2012). Szintén magyarországi szemszöget jelez a „Délvidék" terminus, hisz (a történeti) Magyarországról néz (a volt) Jugoszlávia egész északi részére (Bánát, Bácska, Szerémség, Drávaszög, Baranya, Muraköz, Muravidék). Időközben a szerbiai magyarság körében a nem magyar közigazgatási eredetű Vajdaság kifejezés honosodott meg (Losoncz 2017).

Óhatatlanul, szintén *alá- és fölérendeltségi viszonyt* fejez ki az „anyaország" vagy a ma már egyre kevésbé használt „anyanemzet" terminus az azon kívül élők számára. Persze, a „rokon"-ország (kin-state) vagy „nyelv"-ország sem pontos, és nem is valószínű, hogy valaha elterjednének ezek a kifejezések. Tartalmában a témánkat felölelő hivatalos „nemzetpolitika" kifejezés a két világháború között

a kisebbségpolitikusok és a magyarországi politikusok közös nemzeti érdekek melletti politizálását fejezte ki, majd a rendszerváltás után a magyar államnak a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politizálását értették rajta. Csakhogy a nemzeti érdekek képviselete, az úgynevezett nemzeti politizálás a jobboldal részéről is kiszélesítette ennek a jelentéstartalmát a nemzetépítés és a geopolitika irányába. A kettős állampolgárságról szóló népszavazási kampányban pedig a nemzeti felelősség jelszavával a baloldalon lényegében minden társadalompolitikai kérdést mint nemzeti sorskérdést határoztak meg, s ezek között csak az egyik volt a kisebbségben élő magyarok ügye. Ezért szakszerűbbnek tűnik a magyarságpolitika kifejezés használata, elkülönítve a kisebbségi elitek kisebbségpolitikájától, illetve egy-egy kormányzat több etnikai és nemzeti kisebbséget érintő etno- vagy nemzetiségi politikájától (Bárdi 2013:237–258). Az előbbiekkel pusztán jelezni akartam, hogy maguk a kifejezéseink is egy központi integrációból kiindulva születtek és működnek, és a regionális közeg a maga kötődéseitől függően idomul ehhez.

Ebben a tanulmányban a kicsoda kit/mit és hogyan integrál szerteágazó kérdése helyett egy meglévő relációt, a *magyar–magyar viszonyt* (a magyar állam – a határon túli magyarok, illetve a kisebbségi magyar közösségek kapcsolatát) vizsgálom. *Ennek a szerkezete magyarságpolitikaként foglalható össze,* amely három nagy – és több kisebb – részterületre oszlik: nemzetközi kapcsolatok (nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelem, regionális, testvértelepülési és határ menti kapcsolatok, szakpolitikai együttműködések); magyar-magyar kapcsolatok (kulturális és politikai elitek, személyes – családi – rokoni – baráti hálózatok, utazási lehetőségek, a magyarországi tér használata, az egymásról alkotott kép, illetve a közvélemény más-más irányultságai); támogatáspolitika (oktatás, gazdaság, intézményfenntartás, a magyarországi közvélemény tájékoztatása, közművelődési, kulturális, művészeti és tudományos programok támogatása és integrálása, a magyarországi intézményhasználatban az esélyegyenlőség biztosítása).

A kérdéskör központi fogalma a határtalanítás. Így ez a tanulmány kimondatlanul is azt kívánja nyomon követni, hogy ebben a szerteágazó kapcsolatrendszerben ez a fogalom hogyan és milyen tartalommal töltődött meg, és mindez miként alakult az utóbbi évtizedekben.

Erre mutatok be egy példát három léptékben. Maga a határtalanítás fogalma a magyar *élőnyelvi kutatásokban* egy program elnevezése. Ennek az a „célja, hogy az újonnan készülő vagy átdolgozott magyarországi nyelvészeti kiadványokban (például értelmező szótár, helyesírási szótár) megjelenjenek a magyar nyelv határon túli változatai is. A kiadványok ne a magyarországi magyar nyelvvel foglalkozzanak, hanem az egyetemes magyar nyelvvel, amely a magyarországi magyar nyelvváltozatokon kívül magában foglalja a határon túli magyar beszélő-

közösségek által beszélt nyelvváltozatokat is. A cél érdekében 2001-től határon túli kutatóműhelyek alakultak, amelyek azóta együtt dolgoznak Termini Kutatóhálózat néven. Tagjai: Szabó T. Attila Nyelvi Intézet (Kolozsvár), Gramma Nyelvi Iroda (Dunaszerdahely), Hodinka Antal Intézet (Beregszász), Imre Samu Nyelvi Intézet (Alsóőr), Verbi Nyelvi Kutatóműhely (Szabadka). Ezen kívül muravidéki, horvátországi és magyarországi kutatók vesznek részt a programban. A határtalanítás jelentősége abban áll, hogy eredményei hasznosíthatók az oktatásban, nyelvi ismeretterjesztésben és a nyelvtervezésben, illetve jelentős szerepük lehet a határon túli magyarok nyelvi önbizalmának megerősítésében. Hangsúlyozza, hogy az olyan magyar nyelv, amely kontaktusjelenségeket is tartalmaz, az érintett közösségen belül ugyanolyan hatékony eszköze a kommunikációnak, mint az, amely ezektől mentesebb. Nem stigmatizálja a határon túli nyelvváltozatok sajátos elemeit, legitimálja azokat, tehát elismeri őket" (Tóth et al. 2013).

A program után a második lépték az *intézményesség, a Termini Kutatóhálózat,* amely különböző szótárak anyagába integrálja a határon túli magyarok körében használt sajátos szavakat, szókapcsolatokat, alakváltozatokat, jelentéseket, vonzatokat. Ettől függetlenül a Kárpát-medencei magyar nyelvi korpuszba is gyűjti a négy legnagyobb közösség nyelvi anyagát (Termini 2010). Tehát, a többközpontúvá vált magyar nyelv sajátosságait egymás mellé és nem hierarchikusan rendezi (Lanstyák 2002). A harmadik lépték pedig az az *integrációs keret,* amelynek ezek a határon túli nyelvi intézetek és a budapesti Nyelvtudományi Intézet is az egyenrangú részei. Ez pedig a legkülönbözőbb intézményi mezők közül, elsőként a tudományos mezőben, az *MTA koordinálásával létrejött és intenzív magyar–magyar integráció, a kolonizációs szándékok kizárására törekedve* (Fedinec 2016). De ez nem pusztán egy akadémiai tudományszervezési kérdés, hanem diszciplínáktól függ, pontosabban attól, hogy a határon túli szereplők, milyen pozíciókkal, kompetenciákkal bírnak. Teljesen más a viszony egyenrangúsága például a néprajzban, a földrajzban, a nyelvészetben, mint az politológiában, szociológiában avagy a természettudományokban.

Egy másik integrált mező a határon túli magyarok *médiahasználata*. Egy 2011-es vizsgálat szerint valamennyi régióban a magyarság körében a magyarországi kereskedelmi televíziók nézettsége volt a legnagyobb (Dobos–Megyeri 2014). Ezt Kárpátalján és a Vajdaságban a magyarországi közszolgálati csatornák nézettsége követte, míg Erdélyben és Szlovákiában a többségi kereskedelmi televíziókat többen nézték, mint az MTVA adásait. A Duna TV Erdélyben és a Vajdaságban volt a legnépszerűbb, de Kárpátalján csak feleannyian nézték, mint a magyarországi közszolgálati adókat, Szlovákiában pedig nemcsak a többségi nyelvű kereskedelmi, hanem a közszolgálati adók is megelőzték a Duna TV nézettségét. A Vajdasá-

1. táblázat
A fontosabb magyarországi tévécsatornák nézettségének rangsora a négy régióban

Erdély	Felvidék	Kárpátalja	Vajdaság
RTL Klub	RTL Klub	TV2	TV2
Duna	TV2	RTL Klub	RTL Klub
TV2	m1	m1	m1
m2	Duna	Duna	Duna
m1	m2	m2	m2
Duna Autonómia	Duna Autonómia	Duna Autonómia	Duna Autonómia

Forrás: Dobos–Megyeri 2014:183.

got kivéve a közszolgálati televíziók magyar adásainál a többségi nyelven működő közszolgálati adók népszerűbbek voltak (1. számú táblázat).

A regionális tájékozódásban, amely a kisebbségi belső nyilvánosságot jelenti, a regionális kereskedelmi rádiók voltak a meghatározóak Erdélyben és a Vajdaságban, de a másik két régióban már a többségi kereskedelmi rádiókat hallgatták többen a magyar regionális vagy az állami rádiók magyar adásaihoz képest. Ezek a kereskedelmi rádiók azonban nem pótolják a kisebbségi közszolgálati tájékoztatást (Dobos–Megyeri 2014:241). Az internethasználatban hasonlóképpen a magyarországi honlapok domináltak, különösen nagy volt az „anya"-országi internetes oldalak előnye a szlovákiai és a kárpátaljai magyarok körében (Dobos–Megyeri 2014:222–226). A határon túli 15–29 év közötti fiatalok körében 2015-ben végzett vizsgálat még inkább megerősítette, hogy a magyar és részben a magyarországi médiahasználat meghatározó. Egyedül a rádióhallgatásban és csak a szerbiai magyar fiatalok körében volt nagyobb a többségi csatornák népszerűsége, mint a magyar nyelvűeké (61%, ill. 38%). A televíziós csatornáknál az RTL Klub és a TV2 volt a legkedveltebb. Az internetes portáloknál a regionális magyar portálok voltak a legnépszerűbbek, kivéve a Vajdaságot, ahol a szerb nyelvű Blic és a magyarországi index.hu megelőzte az online *Magyar Szót* (Zsigmond–Papp 2019:17–22). Nyomtatott sajtóból – már amennyire használták – az országos magyar napilapokból tájékozódtak a fiatalok, kivéve Erdélyt, ahol a megyei lapok voltak a dominánsak. De azt is jó tudni, hogy a határon túli magyar tömegtájékoztatásban meghatározó a Fidesz-közeli vállalkozások illetve a kisebbségi magyar pártelitek tulajdonosi és ellenőrző szerepe kivéve talán Szlovákiát (Új Szó, Patria Rádió) (Sipos 2017b; Kiss 2017).

Ezekből és további regionális vizsgálatokból nemcsak azt állapítható meg, hogy meghatározó a magyar nyelvű médiahasználat, hanem az is világos, hogy a TV és részben az internet esetében a magyarországi csatornák a dominánsak (Dobos–Megyeri 2014:236).

A magyar–magyar viszony egymás tükrében

Ebben a fejezetben arra keresem a választ, hogy a magyarországi közvélemény miként is tekint a határon túli magyarokra, a kormányzati magyarságpolitikára, illetve, hogy a kisebbségi magyar közösségek mint etnokulturális csoportok miként látják a magyarországiakat.

A határon túli magyarokról való ismereteket Magyarországon a '70-es évek elejétől mérik. Egy 1973-as reprezentatív vizsgálat szerint a megkérdezettek 86%-a tudott arról, hogy a szomszédos országokban élnek magyarok, 33,5%-uknak volt rokoni, baráti kapcsolata a határon túli magyarok lakta régiókban és 57%-uk járt is ott 1945 után (Lázár 1983:51–54). A Papp Z. Attila vezette 2016-os vizsgálatban megkérdezettek 51,7%-a járt az előbb említett régiókban. Valószínűleg a kapcsolatsűrűség is nőtt a határon túli Magyarországon dolgozók, itt hivatalosan munkát vállalók, az itt tanulók és ezen túl a több mint 300 ezer bevándorolt/honosított révén (Papp Z. 2017:28).

A magyarországiak nemzeti kategorizációja 1973-ban még alapvetően államközpontú volt, mivel a megkérdezettek 73%-a a magyarországi nemzetiségeket ide sorolta, de a határon túli magyarokat csak 45%-uk, a nyugaton élőket pedig 25%-uk gondolta a magyar nemzet részének. 1987-re ezek az arányok eltolódtak: a hazai nemzetiségek esetében 77%-ra, a határon túliaknál 63%-ra, a nyugati magyaroknál pedig 50%-ra. A cigányságot a válaszadók 67%-a tekintette a magyar nemzet részének. 2016-ra a szomszédországi magyarok „befogadottsága" tovább nőtt: 83,3% tekintette nemzettársnak őket, ugyanakkor állampolgárságuk miatt egyúttal a másik nemzethez való tartozást is megjelölték (80,3%) (Lázár 1983, 1996:53–60; Papp Z. 2017:30). Ez utal arra a kettősségre, amely a magyar nemzetfogalomban is jelen van: a nemzet részei a magyarországi nemzetiségek és a határon túli magyarok is. A határon túli magyarok kötődéseire rákérdezve náluk is jelen van egyszerre a kulturális és a lakóhelyük szerinti államhoz, valamint a szülőföldhöz (régióhoz) való ragaszkodás is. Ez egyben az etnokulturális, illetve a politikai közösséghez való tartozás kettőssége.

Lázár Guy egy 1987-es kutatás alapján megállapította, hogy a határon túliak elfogadása elsősorban érzelmi kérdés, mert a legkevésbé a 30 éven aluliak és a párttagok támogatták a nemzettagságukat, míg a 60 év fölöttiek és azok, akiknek fontos volt a honfitársi közösség, a magyar nemzetbe sorolták be őket. A hazai nemzetiségek és a cigányok (majd az 1992-es méréskor a zsidók 90%-os) befogadását ellenben a politikai kultúra határozta meg, mivel ezt elsősorban a magasabb iskolai végzettség erősítette. 2016-ra ez annyiban változott, hogy a szomszédos országok magyarjainak nemzettagságát támogatók között a nők és a magasabb iskolai végzettségűek lettek fölülreprezentálva (Lázár 1996, Papp Z. 2017).

A magyarsághoz való tartozás kritériuma 1973–1987 között jelentősen változott: az állampolgárság, az országhoz való kötődés feltétele 85%-ról 73%-ra csökkent, míg a magyar nyelvtudás (6-ról 12%-ra), a magyar kultúrához való kötődés (7-ről 13%-ra), a „magyarnak érzi magát" (7-ről 12%-ra) nőttek. Egy 1985-ös vizsgálatból pedig egyértelmű, hogy az anyanyelv és a nyelvtudás volt a magyarság legfőbb kritériuma. Harminc év elmúltával, 2016-ban a legfőbb kritérium a „magyarnak tartsa magát" lett, de közel annyira volt fontos a nyelvtudás, a magyar kultúra szeretete és a magyar zászló tisztelete is. Tehát, a nemzet állampolgársághoz, politikai közösséghez kötése eltolódott a kulturális közösség irányába, de az állami és az etnokulturális kötődés kettőssége továbbra is állandóan jelen van (Lázár 1996:53–55, Papp Z. 2017:76).

A '80-as években a határon túli magyarok nemzettagságának elfogadásához nagyban hozzájárult, hogy helyzetük rosszabbodása folyamatosan tematizálva volt a nyilvánosságban, különösen a romániai viszonyok. 1987-ben a megkérdezettek 77%-a gondolta úgy, hogy a határokon túli magyarokat hátrányosan megkülönböztetik. 1974-ben még elsősorban a romániai magyarok miatt aggódott a magyar közvélemény, a csehszlovákiai magyarokról a megkérdezettek több mint fele úgy gondolta, hogy a többségiekkel egyenlő jogokkal bírnak az országukban. A jugoszláviai magyarok helyzetét pozitívan ítélték meg, míg az Ausztriában és a Szovjetunióban élő magyarok helyzete nem foglalkoztatta az embereket (Lázár 1983).

Az 1983–1993 közti vizsgálatokból egyértelműen kiderült, hogy *a közvélemény nem tekintette a másik ország belügyének az ott élő magyarok helyzetét*. A problémák kezelésében a Magyarországgal való szabad kapcsolattartást (1987-ben 87% értett ezzel egyet) és a magyar kisebbségeknek valamilyen önkormányzat biztosítását tartották a legfontosabbnak (1987-ben 59%, 1993-ban 73%). Ugyanakkor, a területi revízióban való gondolkodás, talán a délszláv háborúk hatására is, jelentősen visszaesett (az 1983-as 59%-ról 1993-ra 36%-ra), illetve megnőtt a területi kérdések feszegetése miatti félelem (azt, hogy emiatt háborúba sodródhat az ország, 1985-ben a válaszolók 58%-a, 1993-ban 75%-a gondolta). A magyar kormányzati politika határon túliakért folytatott tevékenységét közepesnek vagy határozatlanul ítélték meg. De 1993-ban a közvélemény egyharmada egyetértett azzal az állítással, hogy a határon túli magyaroknak bele kellene törődniük a helyzetükbe, és közel ilyen arányban azzal, hogy be kellene olvadniuk a többségi nemzetbe. Ugyanakkor, egy másik véleménycsoport 1985-ben még úgy vélekedett, hogy az áttelepülés a megoldás (40%), de ez 1993-ra jelentősen lecsökkent (13%), hiszen akkor már érzékelhető volt egy áttelepülési folyamat (Lázár 2006:61–67).

2016-ra *a határon túli magyarok magyarországi megítélésében* a székelyek és az erdélyi magyarok a legrokonszenvesebbek (ötfokozatú skálán 3,97, ill. 3,94), a

kárpátaljai, vajdasági, szlovákiai magyarok azonos szinten vannak (3,84 és 3,84, ill. 3,85), míg a legkevésbé a nyugat-európai és az amerikai magyarok voltak népszerűek (3,41 ill. 3,4). Amikor a magyarországiakat a különböző nem magyarországi nemzetiségekről kérdezték, akkor szintén a határon túliak vezették a listát (4,07), akiket a németek, szlovákok, amerikaiak követtek (3 körüli értékekkel), majd a szerbek, románok, ukránok jöttek; a sort a cigányok (2,26) és az arabok (1,95) zárták (Papp Z. 2017:39–40).

A magyarországi magyarok határon túli magyarokról kialakult képe kapcsán a Kárpát-projektben 1997–1998-ban a következőket mérték (az ingroup a saját önkép, az outgroup a másik két magyar csoportról alkotott vélemény, 2. számú táblázat).

2. táblázat
A Kárpát-medencében élő magyarok mint ingroup és outgroup (%, átlag)

Magyarok	Erdélyben		Dél-Szlovákiában		Magyarországon	
	Ingroup	Outgroup	Ingroup	Outgroup	Ingroup	Outgroup
Intelligens	56	56	54	60	45	40
Versenyszellemű	54	57	54	62	40	33
Tehetetlen	28	24	21	21	26	30
Lusta	25	32	19	22	33	28
Segítőkész	54	45	59	58	41	44
Toleráns	50	45	60	58	35	38
Erőszakos	32	40	20	25	33	29
Önző	37	59	24	28	40	34

Forrás: Csepeli–Örkény–Székelyi 2002:83.

Az egyes százalékarányok az adott tulajdonságok előfordulását mutatják, az 50% fölötti arány azt jelenti, hogy a kérdezett minden második emberre érvényesnek tartja, tehát nagyon magas, míg a 25% alatti nagyon alacsony értékelést mutat. Ebből a táblázatból az derül ki, hogy a magyarországiak önképükben alulértékelik magukat a határon túliakhoz képest. Amikor összevonták az erdélyi és a dél-szlovákiai magyarok önképét, az derült ki, hogy a legpozitívabban a szlovákiai magyarok látták magukat. Ugyanakkor, a három csoport önmagára és egymásra vonatkoztatott sztereotípiaképe alapján azt mondhatjuk, hogy a különbségtételben meghatározó a kompetenciák és a morális kérdések dimenziója. A nagy eltérés abban van, hogy míg a magyarországiak saját kompetenciáikat messze felülértékelik, addig a két határon túli csoport alapvetően a morális értékekben értékeli magát felül, míg a kompetenciáikat az erdélyiek kevésbé, a szlovákiaiak sokkal inkább alulértékelik.

3. táblázat
A Kárpát-medencében élő magyarok egyes csoportjainak önképe (%)

Magyarok	Erdélyben	Dél-Szlovákiában	Magyarországon	Kárpát-medence (a 3 csoportban együtt)
Közösségi (alacsony kompetenciában, magas moralitásban, a hagyományos közösségi értékek hangsúlyozása a saját csoportjánál)	25	38	5	24
Erkölcsi fölény (magas moralitásban, a kompetencia az önképben nem játszik szerepet)	25	11	7	15
Önutálat (alacsony kompetenciában, alacsony moralitásban, negatív értékek az önképben)	13	10	18	13
Önigazolás (magas kompetenciában, a pozitív moralitásban, de magas a kompetencia fenntartáshoz szükséges eszközértékként a erőszakosság és önzés is)	7	3	10	6
Önelégült (differenciálatlanul és pozitívan értékelik magukat)	30	38	60	41

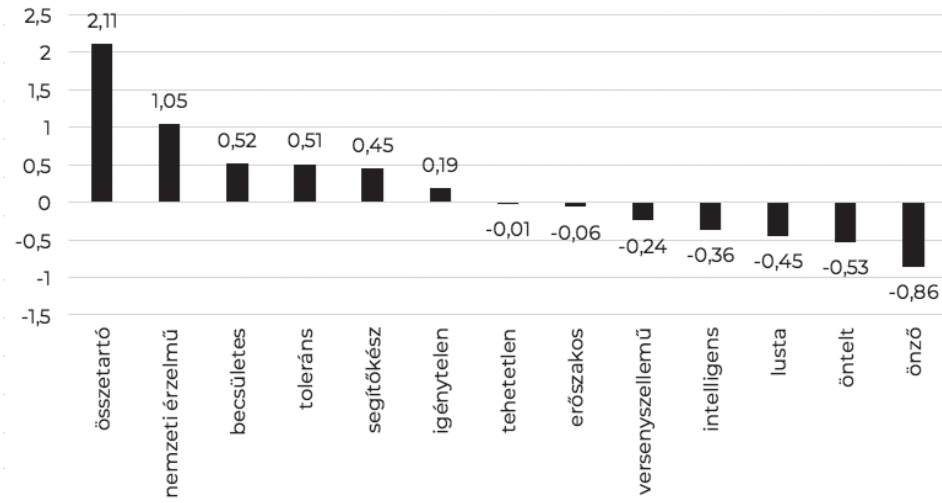
Forrás: Csepeli–Örkény–Székelyi 2002:87–88.

Ugyanebben a vizsgálatban a szerzők az auto- és heterosztereotípiákat transzformálva (klaszteranalizissel) különböző stratégiákat különítettek el, és azt próbálták megmérni, hogy hol milyen is a magyar önkép (3. számú táblázat).

Itt is az derült ki, hogy a kompetenciák terén a magyarországiak messze felülértékelik magukat, de morális kérdésekben egyaránt mindhárom csoportnál a határon túliakat értékelik pozitívabban. Az önképtípusoknál a magyarországiaknál mint többségieknél az „önelégült" pozitív értékelés a meghatározó, míg a kisebbségieknél a „közösségi" önreprezentáció került előtérbe. A negatív önkép is inkább a magyarországiakra jellemző, mint a határon túliakra. A két regionális csoport között az „erkölcsi fölény" önképmodellben látjuk a legnagyobb eltérést: a szlovákiaiaknál közelebb állva a magyarországiakhoz a kompetenciák erősebben jelen vannak, mint a romániai mintánál.

Ez a kép igazából 2016-ra sem változott meg. Ekkor egy 11 fokú skálán 13 tulajdonságot kellett értékelnie a magyarországi megkérdezetteknek a szerint, hogy az mennyiben vonatkozik a magyarországi, illetve a határon túli magyarokra. A válaszok átlaga alapján a pozitív tartományba eső értékek jobban jellemzik a határon túliakat. E szerint a versenyszellem, intelligencia (a kompetenciák) kevésbé

1. ábra
A magyarországi magyarokra más emberi tulajdonságok jellemzőek, mint a határon túli magyarokra?



Forrás: Papp Z. 2017:37

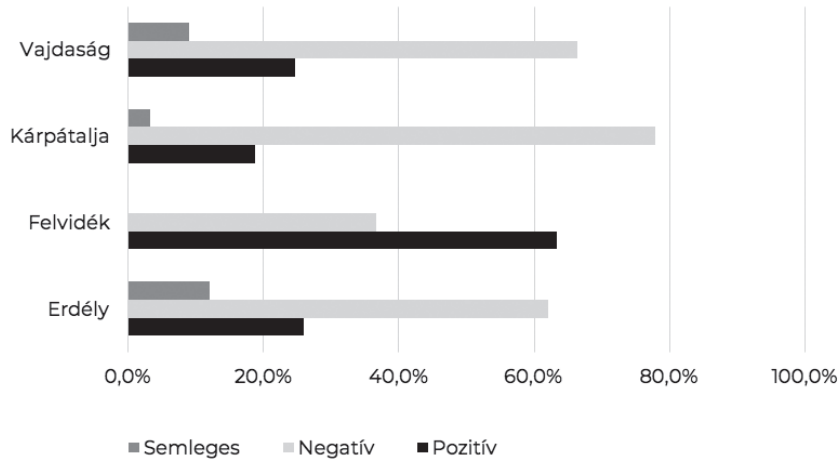
jellemezik a kisebbségi magyarokat, mint a becsület, összetartás, tolerancia, nemzeti érzület, szerénység, önzetlenség, tehát a morális tartalmak (1. számú ábra).

Mind az 1997–1998-as, mind a 2017-es mérésből látszik, hogy itt a különböző államkeretek és a kisebbségi pozíciók mennyiben differenciálhatják az úgynevezett „nemzetkaraktert". Mindez világossá teszi, hogy a kisebbségi/többségi, országonként, regionálisan különböző léthelyzetek mennyire más-más önképeket alakítottak ki a kisebbségi magyar közösségekben.

Ennek alapján érdemes azt is megnézni, hogy *a határon túliak magyarországiakról kialakult képét* mi jellemezheti (2. számú ábra). Ezt többek között a Balázs Ferenc Intézet 1997–1999-ben részletesen, régiónként vizsgálta. Ebből kiderült, hogy egyszerre van jelen a magyarországiak beképzelt és lekezelő magatartása a határon túliakkal szemben, ugyanakkor modellértékűnek is tekintik kulturálisan, kompetenciáikat tekintve a magyarországiakat. Egyedül a szlovákiai magyarok megítélése volt pozitív a magyarországiakról. Az erdélyiek és a vajdaságiak az értékrendbeli különbségeket, a nemzeti identitáshoz való gyengébb ragaszkodást, kevésbé meghatározó kötődést és az elidegenedett emberi viszonyokat látták nagyon kritikusan. A kárpátaljaiak a nemzeti kötődéseket kevésbé hiányolták, míg az értékrendbeli másságot sokkal jelentősebbnek gondolták.

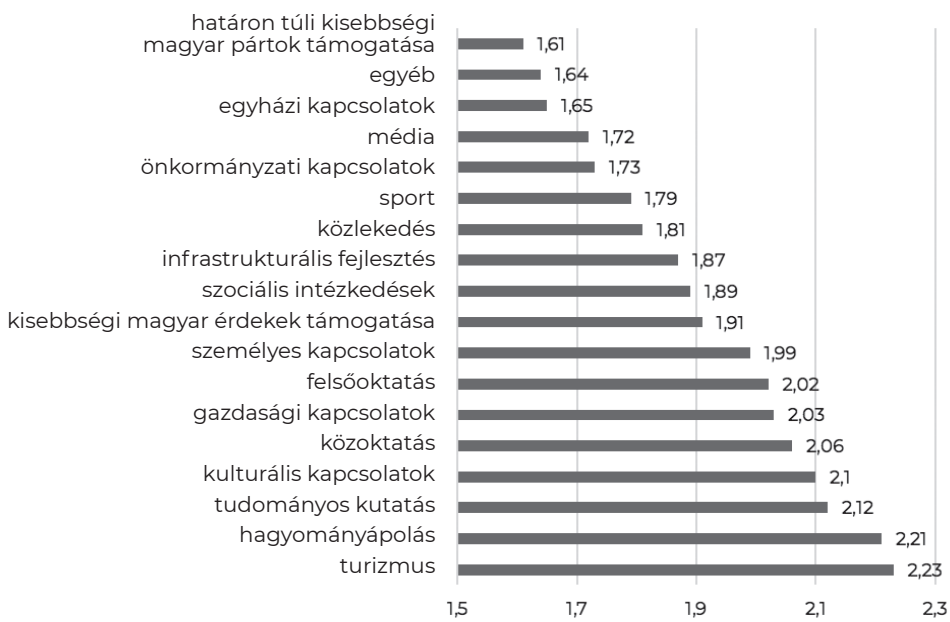
A határon túliakat érintő támogatásokról 1987-ben a megkérdezettek 66%-a úgy nyilatkozott, hogy a magyar kormány minden tőle telhetőt megtesz az ügy-

2. ábra
A határon túliak képe a magyarországi magyarokról, 1999
(A magyarországiakra vonatkozó kritikus / elismerő-dicsérő jellemzések országonként összevonva.)



Forrás: Kiss 2001:366

3. ábra
A határon túli magyarok támogatásának szükségessége a megadott területeken (Magyarországi reprezentatív minta, átlag, érvényes válaszok)



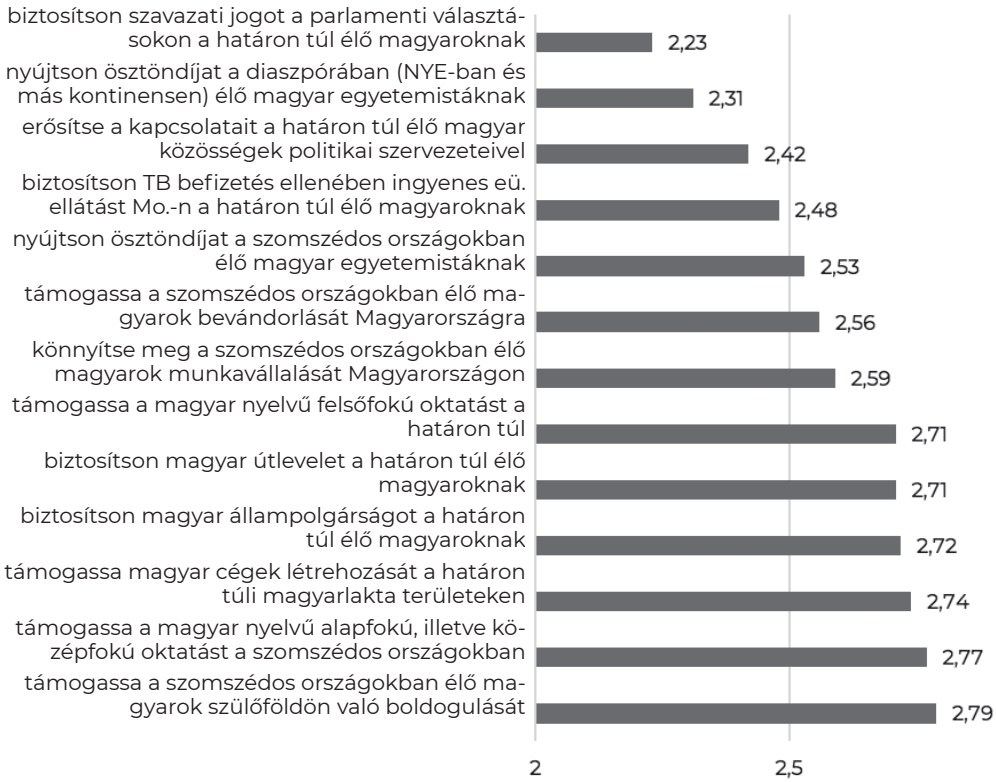
Forrás: Papp Z. 2017:45

4. táblázat
Teljes mértékben, vagy inkább egyetért az alábbi kijelentésekkel pártszimpátia szerint (Magyarországi minta, 2012. július, N=1200)

		Összes	Fidesz	MSZP	Jobbik	LMP	Nincs pártja
Kvázi konszenzus	Támogassa a magyar/román nyelvű felsőfokú oktatást a szomszédos országokban	67,7	78,8	61,0	72,1	61,0	64,4
	Támogassa magyar cégek létrehozását a határon túli magyarlakta területeken	67,5	82,9	58,6	69,7	68,6	63,0
	Erősítse kapcsolatait a szomszédos országokban élő magyar közösségek politikai szervezeteivel	66,7	83,6	58,7	68,9	55,4	62,1
	Biztosítson magyar állampolgárságot a szomszédos országokban élő magyaroknak	63,2	79,8	55,4	69,8	54,3	56,5
	Biztosítson magyar útlevelet a szomszédos országokban élő magyaroknak	58,7	74,0	50,0	67,4	59,8	52,2
Megosztó	Nyújtson ösztöndíjat a szomszédos országokban élő magyar egyetemistáknak	52,2	65,2	45,7	51,1	53,3	47,8
	Könnyítse meg a szomszédos országokban élő magyarok munkavállalását Magyarországon	47,6	66,0	41,1	46,5	48,7	42,2
	Támogassa a szomszédos országokban élő magyarok bevándorlását Magyarországra	40,5	59,7	34,1	42,7	38,4	34,1
	Biztosítson szavazati jogot a parlamenti választásokon a szomszédos országokban élő magyaroknak	36,7	58,3	29,2	38,9	33,5	30,2
Elutasított	Biztosítson ingyenes egészségügyi ellátást Magyarországon a szomszédos országokban élő magyaroknak	29,5	47,5	23,2	30,6	30,6	21,1

Forrás: Kiss 2013:27–28.

4. ábra
Mennyire ért egyet az alábbi kifejezésekkel?
(Magyarországi reprezentatív minta, átlag, érvényes válaszok.)


biztosítson szavazati jogot a parlamenti választásokon a határon túl élő magyaroknak
2,23
nyújtson ösztöndíjat a diaszpórában (NYE-ban és más kontinensen) élő magyar egyetemistáknak
2,31
erősítse a kapcsolatait a határon túl élő magyar közösségek politikai szervezeteivel
2,42
biztosítson TB befizetés ellenében ingyenes eü. ellátást Mo.-n a határon túl élő magyaroknak
2,48
nyújtson ösztöndíjat a szomszédos országokban élő magyar egyetemistáknak
2,53
támogassa a szomszédos országokban élő magyarok bevándorlását Magyarországra
2,56
könnyítse meg a szomszédos országokban élő magyarok munkavállalását Magyarországon
2,59
támogassa a magyar nyelvű felsőfokú oktatást a határon túl
2,71
biztosítson magyar útlevelet a határon túl élő magyaroknak
2,71
biztosítson magyar állampolgárságot a határon túl élő magyaroknak
2,72
támogassa magyar cégek létrehozását a határon túli magyarlakta területeken
2,74
támogassa a magyar nyelvű alapfokú, illetve középfokú oktatást a szomszédos országokban
2,77
támogassa a szomszédos országokban élő magyarok szülőföldön való boldogulását
2,79
2
2,5

Forrás: Papp Z. 2017:46

ben, de 1993-ban már csak 57%-nak volt hasonló a véleménye (Lázár 1996:63).

Kiss Tamás (2013:27–29) a romániai közvélemény határon túli románokhoz való konszenzusos viszonyával összehasonlítva állapította meg, hogy Magyarországon ez nem csak az elit diskurzusaiban megosztó kérdés, hanem pártpreferenciák szerint is (4. számú táblázat).

Itt a pártszimpátia szerinti megosztáson túl jól látszik, hogy a vélhetően nagyobb anyagi kiadásokkal járó támogatásokat, illetve a politikai, társadalmi változásokat hozó intézkedéseket támogatták a legkevésbé.

2016-ban a megkérdezettek 52,6%-a támogatta a határon túliak magyar állami támogatását. (Leginkább a felsőfokú végzettségűek – 64,6%, legkevésbé az általános iskolát végzettek – 48,6%, illetve a budapestiek – 49,4%.)

Azt, hogy konkrétan mit is kellene támogatni, egy háromfokozatú skálán kérdezték meg (3. számú ábra). Itt a 18–37 év közti korcsoport és a felsőfokú végzett-

ségűek bizonyultak a leginkább támogatáspártinak – az egyházi és a sporttámogatásokat kivéve.

Az intézkedésekre rákérdezve kiderült, hogy a 4 évvel azelőtti, már bemutatott méréshez hasonlóan (Kiss 2013) inkább a kulturális segítségnyújtást, a szülőföldön való boldogulást, állampolgárságot támogatnák, és kevésbé a szavazati jogot, az egészségügyi ellátást, a kisebbségi politikai kapcsolatépítést (4. számú ábra).

A Political Capital 2017-es mérése szerint a magyarországi megkérdezettek 68%-a értett egyet a kettős állampolgársággal és 27%-a elutasította azt. Ebben döntő volt a pártpreferencia, mert a Fidesz-szavazók 82%-a támogatta, míg az MSZP-választók 61%-a elutasította azt (Nemzettudat 2019:11). A 2011-es felmérésükből pedig az derült ki, hogy a választójogot a megkérdezettek fele utasította el. Ugyanezek derültek ki az előbbi, 2016-os kutatásból is (Nemzettudat 2019:11). A Republikon Intézet 2018-as mérése szerint a megkérdezettek 71%-a utasította el és 40%-a meg is szüntetné ezt az intézményt (Bita–D. Kovács 2018). Ezekből az adatokból láthatjuk, hogy a politikai kommunikáció és az elit integrációs szándéka ellenére a magyarországi közvélemény távolságtartóbb. Ebben valószínűleg közrejátszik a kétezres évektől folyamatosan bal- és jobboldalról egyaránt gerjesztett idegenellenesség, illetve az, hogy a közvélemény 55%-a a Fidesz szavazatmaximalizálási törekvéseit látja a külhoniak támogatásában. A válaszadók 27%-a gondolta úgy, hogy a kormánypárt felelősséget érez a nemzet részeként a határon túliak iránt, 11%-a pedig a két okot együttes indoknak látta. A Fidesz-szimpatizánsok 57%-a a nemzeti felelősséget tartotta elsődlegesnek, míg az MSZP, illetve a Jobbik szimpatizánsai csak 11–10%-ban gondolták ugyanezt a reprezentatív mintán belül (Nemzettudat 2019:11). Tehát itt is előjön a pártpolitikai megosztottság. Mindezt arra vezetem vissza, hogy Magyarországon az 1989 előtti adottságok miatt a két nagy politikai közösség belső koherenciateremtő diskurzusa egymással szemben, egymás kizárására épült fel egy antinacionalista modernizációs és egy nemzeti, nemzetiesítő politikai kommunikációban. Így ez a nemzetfogalom körüli klasszifikációs verseny része. Ebben a politikai mezőben pedig a határon túli magyarok helyzete maga gyakran csak ürügy, alárendelt szerepe van (Bárdi 2018:143–147). Miközben az etnikai megszólítás, az informalitással, a közösségi intimitás/érzelmek biztosításával, szimbólumokkal a makroközösséghez való kapcsolódás működik mind Magyarországon, mind a kisebbségi magyar közösségekben. Ennek a fajta mozgósításnak azonban más a funkciója többségben és kisebbségben. (2015 szeptemberéig 750 ezren éltek a könnyített honosítással. Ebből 2014-ben 195 ezren, 2016-ra 274 ezren, 2017 végére 378 ezren regisztráltak mint választásra jogosultak, s ebből 128 ezren illetve két év múlva 130,3 ezren éltek is szavazati jogukkal. De 2018-ra amikor már közel 1 millió honosított volt 65%-uk

szavazókorú, de ennek valamivel több mint fele regisztrált (378 ezren), és végül 225,05 ezren szavaztak – 96%-uk a Fideszre. Ez 2016-ban az összes szavazat 1,56%-át, 2018-ban 2,55%-át jelentette. Tehát, a magyarországi lakhellyel nem rendelkező választókorú magyar állampolgárok kb. 40%-a, 56%-a illetve 35%-a szavazott az utóbbi három választáson.)

A kormányzati magyarságpolitikák 1990 után

Arra, hogy *miért is kell Magyarországon a határon túli magyarság problémáival foglalkozni,* különféle válaszok vannak közforgalomban. Általánosan elfogadott alapelv, hogy a szomszédos országok magyar nemzetiségű állampolgárai a *magyarság (a kulturális nemzet) részei.* Hogy mi is köt bennünket össze, és miért kell támogatást adni számukra, a közvélemény egy része számára magától értetődő, de körükben is és azoknál, akik ezt nem gondolják ennyire nyilvánvalónak, az ezzel kapcsolatos érvelésében a következő elemek lehetnek dominánsak:

A *történelmi felelősség* elve: a magyar állam veszteségként került ki két világháborúból, az ebből adódóan vesztes társadalmi csoportokat támogatnia kell. Kulturális azonosságuk megőrzése érdekében számukra is biztosítani kell az esélyegyenlőséget.

A *szolidaritás elve:* a nemzeti közösségen belül mindenki egyénileg is felelős a közösség fönnmaradásáért. A határon túli közösségek fönnmaradása a nemzet egy részének megmaradását jelenti.

A *családi, rokoni és baráti viszonyok:* a magyar állampolgárok jelentős részének, a lakosság nagyjából 30%-ának lehetnek ilyen közvetlen kapcsolatai.

A térség *stabilizálása* érdekében szükséges a határon túli magyarok támogatása, mert egy etnikai konfliktus, migrációs folyamat veszélyeztetné ezt.

A határon túli magyarok képzése vagy azért fontos, hogy a *magyarországi munkaerőpiacra* minél képzettebben kerüljenek be, vagy azért, hogy a magyar tőke és a piac számára megfelelő közvetítő szerepet tölthessenek be a szomszédos országokban (Bárdi 2017:140–141).

Az utóbbi három évtized határon túli magyarokkal kapcsolatos magyarországi politikai elképzeléseket (stratégiaformáló jövőképeket) öt csoportba rendezhetjük.

1. *A Tündérkert-vízió.* Ez az elsősorban jobboldali körökből ismert elképzelés abból indul ki, hogy a sok sérelem ellenére a határokon túl „a régi magyar világ" létezik, azaz egy olyan magyar társadalom, amely az elszakíttatás következtében rárakott rabigából kiszabadulva a magyarországi társadalomba integrálódhatna, sőt, „mélyebb" magyarságával meg is újíthatná azt. Ebből a történelmi képből már rég kimaradt a bácskai-bánsági táj, a felvidéki kisvárosok és Pozsony világa. Alapvetően Erdély- és Székelyföld-központú. Egy olyan

szerelemre hasonlít ez a vízió, amely nem is ott, nem is úgy és talán nem is kölcsönösen létezett valaha.

2. *Az egységes nemzet koncepciója.* Szintén a jobboldalon használatos nézetrendszer. A nemzetet megragadható, állandó valóságként fogja föl, az etnikai törésvonalat pedig az élet minden területére nézve elválasztó dolognak. Nem pusztán kulturális vagy politikai stratégiákból indul ki, hanem az azok fölött álló egységes nemzet eszméjéből, ahol az intézmények is a centrumhoz kapcsolódnak és azon (azaz a budapesti politikán) keresztül érvényesíthetik érdekeiket. Tehát a határon túli politikai eliteket is az össznemzeti politizálás részeinek tekinti, és ez azzal jár, hogy a központ nevezhet meg regionális stratégiai célokat, indíthat programokat.
3. Az államközi, *külpolitikai problémakezelési mód.* A mai magyarországi baloldal felfogása, amelyben a kérdés mindig külpolitikai válságjelenségként, valamint a másik oldal törzstémájaként jelenik meg. Ez az álláspont döntően abból indul ki, hogy előbb az adott szomszédos országgal kell megteremteni a jó viszonyt, s azt követően lehet a magyar kisebbségek érdekében tenni valamit. A kisebbségi magyarságnak a saját országában kell megtalálnia helyzete rendezésének eszközeit; az anyaország ebben csupán külpolitikai eszközökkel segítheti. Ez a koncepció a határon túli politikai eliteket olyan, a másik politikai nemzet hatókörébe is tartozó önálló politikai szereplők csoportjainak tekinti, melyek saját közösségüket irányítják, és ezért viselik is a felelősséget.
4. *Regionalista elképzelés.* Ez a szemléletmód döntően a határon túl, elsősorban Erdélyben fontos, de Magyarországon is nagyon népszerű a határokon túlról áttelepült értelmiség és az Európai Uniós csatlakozás hatásait felmérők körében. Ezen elgondolás szerint a szomszédos országok magyarok lakta régióiban az etnikai törésvonalakat a lokális többségek, egy-egy régió közös érdekeinek megjelenítésével és ennek intézményesített képviseletével lehetne átlépni. Az európai uniós csatlakozás pedig arra ad lehetőséget, hogy egy-egy természetes kulturális-gazdasági-földrajzi régió önkormányzati szövetségein keresztül tagolódhasson be a kultúrák és régiók Európájába. Ezen belül olyan vágyak jelentek meg, hogy a magyar kisebbségi pártoknak a regionális pártjelleg irányába kellene fejlődniük, vagy részt kellene vállalniuk regionális pártok létrehozásában. Míg a nemzetegységből nézve a határon túli magyarság „elszakított nemzetrész", addig a külpolitika viszonyrendszerében ugyanez a magyarság mint „hátrányos helyzetű régiókban élő – társadalmi csoport" jelenik meg. Ez a megközelítés a kettős állampolgárságról szóló népszavazás után a Gyurcsány-kormány kompenzáló retorikájában, a szlovákiai Híd-Most vegyes párt politikai kommunikációjában jelent meg leginkább.

5. Létezik egy eddig nyíltan senki által és sehol nyíltan nem vállalt fölfogás is, amely a határon túli magyar problematikát *elmúló, önműködő migrációs és demográfiai folyamatnak* látja. Az így vélekedő tekintélyes társadalomkutató értelmiségiek a népszámlálási folyamatokból, a horvátországi, szlovéniai történeti tapasztalatokból, a szórványosodásból indulnak ki. Az így gondolkodók általában amellett a racionális döntés mellett érvelnek, hogy az asszimilációs egyéni megpróbáltatások helyett Magyarországnak az az érdeke, hogy népfogyatkozását és munkaerő-piaci szükségleteit ebből a közegből pótolja (Bárdi 2004:133–135, Tabajdi 2007, Galavits–Salat 2020).

Az utóbbi évtizedben néhány magyarságpolitikai kérdésben a magyarországi pártok között elvi szinten konszenzus alakult ki. Azt lehet mondani, hogy az európai integráció kérdése mellett „látszólag" (nemzeti képzetként) ebben a kérdéskörben volt a *legszélesebb pártpolitikai egyetértés.* A közös pontokat a következő tételekben lehet összefoglalni:

1. Nem a *határok* helyét, hanem azok minőségét kell megváltoztatni. Ebben egyedül a MIÉP foglalt el kétértelmű álláspontot. Ha azonban mélyebbre nézünk, akkor kiderül, hogy a munkavállalási, letelepedési és a vízumügyekben is eltérőek az álláspontok.
2. A szomszédos országok magyarsága *önálló kulturális intézményrendszerre* jogosult saját országában. Alapvetően abban is egyetértenek a pártok, hogy ennek a kulturális autonómia lehetne a kerete. De az ehhez vezető út kérdésében – éppúgy, mint a határon túli elitek körében – megoszlanak a magyarországi vélemények. Vannak, akik ezt szinte természetjogi alapon elvárják, mások a folyamatos, lépésről lépésre történő intézményépítésben látják ennek megvalósíthatóságát.
3. A határon túli magyar politikai élet képviselői *egyenrangú partnerként* való kezelésének elve. Ez az elv nagyon nehezen valósítható meg. Egyrészt azért, mert nem egyenlő súlyú felekről van szó, hisz a határon túli politikus legtöbbször segítséget kér Magyarországtól. Mindezt csak közvetítéssel, bizonyos döntések elfogadásával vagy elfogadtatásával, konfliktusok megelőzésével viszonozhatja. Másrészt, a közép-európai politikai élet is átalakulóban van, és a hálózatépítés elérte a határon túli politikusokat is. Tehát, óhatatlanul kiépülnek a magyarországi pártok határon túli hálózatai is. Ez kétirányú folyamat, hiszen a határon túli politikai elitek is kialakítják kapcsolatrendszerüket. Ez utóbbiak szövik át a kérdéssel foglalkozó budapesti minisztériumi apparátusokat (Keller-Alánt 2020a, 2020b, 2020c; NERdély 1–2. 2018).
4. A határon túli magyarság érdekeinek képviselete a *nemzetközi jogi normák* alapján a mindenkori magyar kormányzatok feladata a nemzetközi fórumo-

kon. Ebben a kérdésben a magyar politikusok úgy viselkednek, mintha az alapszerződések már biztosították volna Magyarország számára a védőhatalmi státust. Ezt azonban más, nem kétoldalú szerződések eddig nem ismerték el. A Velencei Bizottság jelentése a kedvezménytörvény ügyében, amely nyugtázza az anyaország támogatását, nem bír ilyen joghatállyal.

5. A mindenkori magyarországi állami költségvetésnek és a közalapítványi struktúráknak folyamatosan része a határon túli magyarság *támogatása*. Eben azonban nincs konszenzus, és még csak komoly vita sem indult a forráselosztás döntési mechanizmusairól, a stratégiai célprogramokról, a mindenkori összeg és a felhasználás ellenőrzéséről. Ez a kérdés a politikai nyilvánosságban tabunak számít, a pártpolitikai harc a különböző ügyek megszellőztetésével, klientúra-lejáratásokkal folyik (Bárdi 2004:136–138).

A következőkben az egyes *1990 utáni kormányzatok magyarságpolitikájának legfontosabb elemeit* jelzem, hiszen másutt ezt részletesebben foglaltam össze, de mindezt kiegészítem a 2001-es kedvezménytörvény előtti és az azt követő jogi helyzet felvázolásával (Bárdi 2004:131–250).

Az *Antall-kormány* magyarságpolitikáját alapvetően két dolog határozta meg. El kellett helyeznie a problémát a kormányzati munkában, és ki kellett építenie a megfelelő intézményes kereteket, valamint ennek a kormánynak kellett a legélesebben szembenéznie a hármas külpolitikai prioritásrendszerrel: az európai integrációs, a szomszédsági és a magyarságpolitika kényes egyensúlyával.

Az Antall-kormányzat magyarságpolitikáját három célkitűzésben összegezhetjük. Először is, vállalták a magyar kisebbségek diplomáciai védelmét a nemzetközi emberjogi és kisebbségjogi normákra alapozva. Részt vettek a nemzetközi kisebbségvédelemnek a '90-es évek elején tapasztalható megerősödésében (Gál 2001). Másodszor, a nyugat-európai mintákra támaszkodva közép-európai mintaadó modellt kívántak létrehozni a kisebbségi kérdés kezelésére. Ez döntötte el a magyar kisebbségi törvény koncepcióját: az egyéni nyelvi, kulturális jogok biztosítása helyett egy kisebbségi önkormányzati rendszert hoztak létre (Bíró 1995:15–48, Tabajdi 1998:609–714). Ezzel párhuzamosan dolgozták ki a határon túli magyar pártok az autonómia- és társnemzet-koncepcióikat (Molnár 1993, Bárdi–Éger 2000, Bognár é. n.). A harmadik meghatározó tényező az Antall-doktrínaként is elhíresült tétel: a határon túli magyarok véleményének meghallgatása nélkül nem lehet magyarságpolitikai kérdésekben, róluk döntést hozni. Ez persze nem jelentett vétójogot.

A *Horn-kormány* eleve nem történelmi és nemzeti küldetésének tekintette a határon túli magyarság ügyeinek kezelését, hanem az alkotmányos és a személyes felelősségre építette retorikáját. (Döntően hátrányos helyzetű csoportnak, és

csak másodsorban tartotta „nemzetrésznek” a határon túli magyarságot.)

Az integrációs verseny és a feszült szomszédsági kapcsolatok miatt alapelvnek tekintették, hogy a határon túli magyarsággal kapcsolatos döntések nem veszélyeztethetik – még látszólag sem – a térség stabilitását (Lábody 1993, 1996). Így a kérdés a külpolitika érdekkörébe került, az azon belüli (integrációs) prioritásoknak rendelődött alá. Ilyen körülmények között születtek meg a Szlovákiával és Romániával kötött alapszerződések. Olyan kényszerű lépésekről volt szó, amelyek lényegesen nem befolyásolták a határon túli magyarok politikai helyzetét (talán csak Románia esetében hárított el bizonyos előítéleteket az alapszerződés az RMDSZ–Demokratikus Konvenció közti koalíció előtt), de fölszabadították a magyar külpolitikát a „stabilitást veszélyezteti!” címkék szomszédországi ismételgetésének veszélye alól. Ugyanakkor, a baloldali kormányzat és a magyarországi ellenzék és a határon túli pártok között nyilvános lett a magyarságpolitikai konszenzus megszűnte.

A legfontosabb változásnak a Tabajdi Csaba, Lábody László és Törzsök Erika által képviselt új stratégiai retorikát és elindított programokat tartom (Tabajdi 1998:527–546). A határon túli magyarság boldogulása érdekében az addigi döntően segélyező támogatáspolitikával szemben a gazdasági háttér megteremtésének szükségességére hívták föl a figyelmet, és ennek érdekében különböző programokat indítottak el. A társadalmi modernizációt a meglévő helyi kezdeményezésekre épített „modernizációs szigetek” fejlesztésével és ezen keresztül a kisebbségi intézményrendszer teljesítményelvűvé alakításával képzelték el. Ezeknek a programoknak a megvalósítására azonban nem álltak rendelkezésre megfelelő források.

Még mielőtt az első Orbán-kormány magyarságpolitikájával foglalkoznék, fontosnak gondolom *az első évtized vonatkozó jogi viszonyait* is áttekinteni. A határon túli magyarok jogi helyzetének változását 1989 után három korszakra lehet osztani. Az 1989-es alkotmányreform kimondta, hogy „Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását” (1989. évi XXXI. tv. 6.§. 3. bekezdés). De ezen túl nem tisztázták, hogy jogilag mit is jelent a „határon túli” fogalma és milyen területeken kell a felelősséget és a kapcsolatok ápolását megvalósítani. Ezzel létrejött egy belmagyar és szomszédországi magyar kategória. Tóth Judit (1999) 50 nemzetközi és több mint 100 belső jogszabályt gyűjtött össze, amely jórészt közvetetten érinti a határon túli magyarokat. Ezek döntő többségében meg sem említik a határon túli magyarokat, mintegy rejtett szándékként volt jelen a magyarországi állami pozitív diszkrimináció. A belső jogforrások jelentős része nem is volt nyilvános, hiszen kormány- és miniszteri határozatokról volt szó.

A 2001-ben elfogadott, a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény (2001. évi LXII. törvény) a határon túli intézmények és a szomszédos ország-

gokban élő magyarok helyzetét egyszerre kívánta rendezni. A határon túli magyarok jogi helyzetében a harmadik korszakos változás 2011-től állt be a honosításáról szóló törvénymódosítással (1993. évi LV. törvény 2010. május 26-i módosítása).

Az előbbiek alapján igazából az első két korszak vonatkozásait érdemes összefoglalni Tóth Judit részletes, rendszerező kutatásai nyomán, hiszen a magyarországi lakhely nélküli magyar állampolgárság a magyarországival azonos állampolgári jogokat biztosít kivéve az egészségbiztosítást és az adózást (Tóth 2004).

Az 1989–2001 közti időszakban hozott vonatkozó jogszabályok egyharmada nemzetközi jogi természetű, míg kétharmada belső jogforrás. Az előbbi csoportban meghatározóak a három szomszédos országgal (Ukrajna, Szlovákia, Románia) kötött *alapszerződések*. Ezekben a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények betartására tesznek ígéretet, illetve tételesen rendelkeznek az együttműködésről, de nem nevesítik a magyar kisebbségi közösségeket. A román alapszerződésben egyszer jelenik meg a magyar kisebbség az általános anyanyelvhasználati és oktatási, névhasználati jogok biztosítására vonatkozóan (15. cikk. 3. bekezdés), a további kisebbségvédelmi passzusokban a nemzetközi normák betartását fogadják el. A szlovák alapszerződésben hasonlóképpen járnak el. Ennél konkrétabbak a Szlovéniával és Horvátországgal kötött *kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények* (1996, 1997), amelyek a kisebbségek részvételével vegyes bizottságokat is működtetnek a problémák folyamatos kezelése érdekében (Tóth 1999:55–57). A nem kisebbségi vonatkozású kétoldalú szerződéseknek közvetett hatása van a magyar kisebbségekre, hiszen ezekben az ügyekben leginkább a határon túli magyarok voltak érintettek. Ilyenek például a gazdasági egyezmények (például a kétoldalú adózás elkerüléséről), az oktatási, tudományos egyezmények (diákcsere, ösztöndíjak, bizonyítványok elismerése), az államhatár átlépésére vonatkozó egyezmények (átkelőhelyek létesítése, a vízummentesség fenntartása). Szintén közvetett hatása van a volt szocialista országokkal megkötött, a többes állampolgárság megelőzéséről szóló egyezmények 1990 utáni felmondásának, hiszen a magyar állampolgársági politika folyamatosan elfogadta a többes állampolgárság intézményét. Nem mondták fel azonban a *szociálpolitikai és munkaügyi egyezményeket,* amelyek a másik országba átköltöző állampolgárok társadalombiztosításáról és egészségügyi ellátásáról szóltak. Ez Magyarországra nézve máig előnytelen, hiszen leginkább ide vándorolnak a szomszédos országokból. Így az áttelepülő nyugdíjasok a magyarországi rendszer szerint a magyar biztosítási rendszerből kapnak nyugdíj- és egészségügyi ellátást. Sokan az ideiglenes magyarországi tartózkodás alatt arra hivatkozva kaphatnak egészségügyi ellátást, hogy sürgős ellátásra szorulnak (Tóth 1999:58–60, Barcsai 2008).

A határon túli magyarok magyarországi *munkavállalását* egyáltalán nem támogatta az itteni szabályozás. Kivételek azonban léteztek, így például a nappali tagozatos külföldi egyetemisták – nagy részük határon túli magyar – mentesültek a munkavállalási engedély alól. Ugyanígy mentesítésben részesültek a vegyesvállalatok vezető munkatársai is.

A legtöbb belső jogi szabályozás az *oktatási és kulturális kapcsolatokra* vonatkozik. A magyar nyelvű diákok magyarországi képzését, a pedagógusok továbbképzését, a határon túli képzéseket, a magyarországi felsőoktatáshoz való kapcsolódást a legkülönbözőbb jogszabályok rendezték. A határon túli magyar ösztöndíjasok valójában nincsenek nevesítve, ők kétoldalú felsőoktatási megállapodások nyomán állami ösztöndíjjal tanulnak (szakképzésben, részképzésben, teljes egyetemi képzésben) Magyarországon. A létszámot évente a magyar szaktárca határozza meg. Nem fizetnek tandíjat, csak kollégiumi díjat, de kapnak tankönyv- és jegyzettámogatást, egészségbiztosítást és ösztöndíjat is. A magyarországi felsőoktatásba való bekerülést felvételi előkészítéssel segítették, amelyet a Magyar Nyelvi Intézet, majd a Balassi Intézet végzett. A kulturális támogatásoknál külön szerepel a határon túli könyvtárak ellátásának segítése, amelyet pályázati úton oldottak meg. A határon túli magyar könyvkiadás, kulturális rendezvények, színháztámogatások a költségvetésben is nevesítve vannak, de a Nemzeti Kulturális Alap feladatai között is szerepeltek ezek a céltámogatások, így a pályázataikat a határon túli intézmények előtt is megnyitották. (Az első Orbán-kormány időszakában több NKA kuratóriumnál is bevett volt a támogatások 10%-ának határon túli pályázókhoz való juttatása.) A kulturális értékközvetítést célozta a Hungária Televízió Alapítvány, a Magyar Rádió és az MTI feladatkörében szereplő tájékoztatás határon túli magyarok életéről, illetve hírszolgáltatás biztosítása számukra. (Tóth 1999:63–73). Ez ma is hasonlóképpen működik, nagyobb támogatási összegekkel.

A *migrációval* kapcsolatos szabályozáson belül a beutazást, ha nem turizmus a cél és nincs vízummentesség a két ország között, a meghívólevél könnyíthette meg, amelyet a határon túli magyarok a rokonoktól, barátoktól könnyebben beszerezhettek, mint mások. 1995-től a tanulmányi ösztöndíjasoknak nem kell fizetniük a vízumért és a tartózkodási engedélyért, ha igazolni tudták, hogy felmenőik között volt magyar állampolgár és nyilatkoztak magyar nemzetiségükről. A bevándorlási engedély megszerzésének – amely az áttelepülés előszobája lehet, de egyben biztonságos magyarországi jogi hátteret is biztosít – előfeltétele a három éves magyarországi jogszerű tartózkodás, a magyarországi lakhatási körülmények biztosítása. Ez alól felmentést kaphat az, aki családegyesítést kér, vagy igazolni tudja, hogy ő vagy felmenője valamikor magyar állampolgár volt.

(A bevándorlási engedély megszerzésével határozatlan idejű itt tartózkodás, személyi igazolvány, zavartalan oda-vissza utazás, szabad munkavállalás, a magyar állampolgárokkal azonos szociális ellátás jár stb.)

A határon túli magyaroknak a magyar állampolgárság megszerzésének nehézségein könnyített a 2011 előtti honosítási eljárás is. Ez a bevándorlási engedély megszerzése után kezdődhetett el, ha megvoltak a szükséges előfeltételek (büntetlenség, megélhetés stb.) és egy éve Magyarországon élt, illetve ő vagy felmenői magyar állampolgárok voltak, akkor élhetett a visszahonosítás vagy honosítás lehetőségével, amely jelentősen meggyorsította az állampolgárság megszerzését (Tóth 1999:71–72).

A kulturális, oktatási és a migrációs jogszabályokon túl a harmadik nagy csoportba a határon túli magyarokkal kapcsolatos államigazgatási, támogatáspolitikai feladatok tartoztak, amelyeket a támogatáspolitikai alfejezetben elemzek.

Az *Orbán-kormány* magyarságpolitikájának megértéséhez két, az előző kormányokétól eltérő adottságot kell figyelembe vennünk. Egyrészt, a Fidesz mint generációs csoport szocializációja következtében két paradigma tekintetében másképpen gondolkodott, mint a rendszerváltás előtti nyugati felzárkózás konszenzussal bíró elit csoportok. Magyarországot kulturálisan eleve Európa részének tekintették, és céljuk a szuverén nemzetállamként való politikai csatlakozás volt, miközben intenzíven figyelték az EU-n belüli változásokat. A másik kiindulási pont, hogy a határon túli magyarság számukra a magyar nemzet része, léte a magyar történeti-politikai gondolkodás sorskérdése, amelyet közép-európai összefüggésekben kereteztek (Lőrincz et al. 1998:273–297). Másrészt, a Fidesz politikusai nem válságkezelésben szocializálódtak, és a magyar–román alapszerződés vitája óta – amikor Orbán Viktor a közbeszédnek a jövőre és a történelemre irányításával integrálni tudta a jobboldalt és válaszképtelenné tette a praktikus technikák és teendők szintjén gondolkodó baloldalt – a párt élt is a jövőképtávlatot teremtő készségével. Ezt erősítette a taszári katonai bázis amerikai használata és az, hogy a NATO-tagság révén (1998–1999) a térségben megváltozott Magyarország geopolitikai súlya. A gazdaságban is megindult a növekedés, tehát a Horn-kormányhoz képest a források tekintetében is előnyösebb helyzetben volt a Fidesz-MDF-FKgP kormányzat. Ezekből kiindulva kormányzati időszakuk magyarságpolitikájának legfontosabb jellemzőit a következőkben látom:

1. A hagyományos magyar külpolitikai fölfogással szemben, a közvetítő szerep helyett az előnyös integrációs és gazdasági pozíciót kihasználva inkább szövetségteremtő szerepet akartak kialakítani. (Bizonyos értelemben átvéve ezzel a hidegháború időszakából Bécs vagy Belgrád szerepkörét.) Ennek egyik lehetséges oldala volt a „Visegrádi négyek” együttműködésének felújítása.

A másik cél a közös gazdasági érdekekre építő stratégiai partnerségi kapcsolatok kiépítése Horvátországgal, majd Szlovákiával. Az Orbán-kormány az integrációt nemzeti vállalkozásként fogta föl. Hogyan lehet a nemzet minél nagyobb részét beemelni ebbe a fejlettebb szerkezetbe – erre az alapkérdésre is magyarságpolitikai választ kellett adniuk.

2. A Fidesz a határon túli magyarság „problémakörét" nem mint tehertételt, hanem mint természetes adottságot fogta föl. Ebből két dolog következett. Egyrészt, a szakértők ezen a párton belül néztek szembe a legkövetkezetesebben a magyar kisebbségek autonómiatörekvéseinek kudarcával és a magyar–magyar viszony intézményesítésének szükségességével. Másrészt, a schengeni egyezmény életbe lépése azzal fenyegetett, hogy a kárpátaljai, erdélyi, vajdasági és horvátországi magyarság kapcsolattartása Magyarországgal megnehezül. Ezeknek a problémáknak a megbeszélése és egy pártpolitikán felüli nemzetpolitikai konszenzus kialakítása érdekében még a Horn-kormány időszakában, 1996 júliusában összehívták az első hivatalos magyar–magyar csúcstalálkozót, de az autonómiacélok körüli ott kialakított konszenzust felülírta a magyar–román alapszerződés aláírása az RMDSZ és az ellenzéki pártok tiltakozása ellenére. 1999 februárjában Budapesten a kormány, a határon túli és a magyarországi parlamenti pártok részvételével létrehozta a kapcsolattartás folyamatossága érdekében a Magyar Állandó Értekezletet (MÁÉRT). Ez legitimálta a magyar nemzet (kulturális) intézményi reintegrációjának koncepcióját, amelynek része a státus/kedvezménytörvény is. A Fidesz-politikusok és az apparátusuk nem élte meg határátlépésként a kisebbségi elitekkel „szemben" programjaik (a státustörvény bejelentése, egyetemépítési programok, az Illyés Közalapítvány megemelt költségvetésének budapesti elosztása, az Agora-irodák megszervezése stb.) bevitelét, hiszen tényleg úgy gondolták, hogy barátaik, hálózataik, származásuk révén szerves részét képezik annak a másik világnak is. Azonban mindez odaátról nézve ez az előző kormányok „jótevő", „magyarságmentő" lépéseihez képest sokkal radikálisabb beavatkozásnak tűnt. Ráadásul, a Fidesznek minden régióban megvoltak a generációs szövetségesei a kisebbségi pártokon belül.
3. A Fidesz a válságmenedzselő, osztogató támogatáspolitika mellett, kihasználva a megnövekedett politikai és anyagi lehetőségeket, megerősítette a programfinanszírozást. A másik nagyon fontos eleme ennek a kormányzati munkának, hogy a MÁÉRT-szakbizottságok, a határon túli felsőoktatás-fejlesztés, a státus-kedvezménytörvény megvalósítása révén a magyarországi közigazgatásba számonkérhetően bevitte a magyarságpolitikát mint hivatali szakkérdést. S ebben különösen sokat számított, hogy a miniszterelnök mellett a

párton belül is erősnek számító politikus (Kövér László), valamint a külügyminisztérium meghatározó személyisége (Németh Zsolt) is sajátjának tartotta a magyarságpolitikai ügyeket.

4. A státustörvényt – Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról (2001/LXII. törvény) – másfél éves előkészítés után, 2001 júniusában fogadta el az Országgyűlés. A magyarországi pártok közül egyedül az SZDSZ nem szavazta meg a törvényt. Ausztria az Uniós jogokra hivatkozva elutasította a jogszabály alkalmazását. Románia és Szlovákia szintén nem fogadta el. Az előbbi az állami szuverenitás megsértésére és az etnikai diszkriminációra hivatkozva az Európa Tanács Velencei Bizottságához fordult. A Bizottság 2001 októberében kimondta, hogy az anyaországnak joga van a más állampolgárságú nemzettársait kulturális támogatásban részesíteni, ennek során törekedni kell a többségi állam beleegyezésére és a diszkrimináció elkerülésére. A román fél 2001 végén külön egyetértési nyilatkozatot is kötött a magyar kormánnyal, amelynek legfőbb pontja az volt, hogy a három hónapos kedvezményes munkavállalói engedélyt minden román állampolgárra kiterjesztették. Ez az úgynevezett Orbán–Nastase paktum, amelyet Markó Béla közvetítésével hoztak létre, és az RMDSZ elnöke ezzel biztosította, hogy a Magyar igazolványt kiadó romániai intézményrendszer és infrastruktúra a szervezet vezetésének ellenőrzése alatt maradjon, ne pedig a velük kritikus, a Fideszhez közelebb álló Reform Tömörülés RMDSZ platformot segítse. A megegyezés következménye volt az MSZP idegenellenes kampánya, amely ekkor 22 millió romániai munkavállalóval riogatta a közvéleményt. Ez minden valószínűség szerint a 2002-es választási eredményeket is érdemben befolyásolta.

Itt újabb kitérőt kell tennünk *a magyar–magyar viszony jogi vonatkozásainak átalakulása* miatt. Az ezredfordulóig a már tárgyalt jogi rendelkezésekben a nemzetközi kisebbségvédelem és az emberi jogi normák, a nemzet-/magyarságpolitikai szándékokkal és a szülőföldön való boldogulás/maradás szándékaival keveredtek. Az uniós csatlakozás közeledtével, a schengeni határok kialakulásával ezekhez kapcsolódott az félelem, hogy az 1990 utáni lényegében szabad utazási kapcsolattartás meg fog nehezedni. Ez és a másutt már ismertetett, a kisebbségvédelemben a magyar állami szerepet dominánssá tevő törekvés vezetett el a kedvezménytörvény elfogadásához, amely létrehozta a Magyar igazolvánnyal rendelkező határon túli magyarok kategóriáját. Így tovább differenciálódott a határon túliak, illetve intézményességük köre: Magyar igazolvánnyal rendelkező határon túli magyarok, Magyarországon tartózkodó határon túli magyarok, nem a szomszédos országokban élő magyarok, illetve a magyarországi intézményi kör, amely a rendszert kiszolgálja, a szomszédországi státusirodák és alapítványok,

amelyek országonként működtetik a rendszert, azon intézmények a szomszédos országokban, amelyek a törvény támogatottjai.

Az igazolványt a Horvátországban, Romániában, Szerbiában, Szlovákiában, Szlovéniában, Ukrajnában élő, magukat magyar nemzetiségűnek tekintő személyek kérelmezhették. A pozitív elbírálás feltétele az volt, hogy vagy a saját állama tartsa magyarként nyilván a kérelmezőt, vagy legyen a területen működő magyar szervezeti tagsága, vagy az egyházi nyilvántartásban mint magyar szerepeljen, és a magyar kormány általa elfogadott regionális szervezet ajánlást állítson ki számára. Ha egy házasságban az egyik fél ezek valamelyikének megfelelt, akkor a család többi tagja hozzátartozói igazolványra volt jogosult (Tóth 2004:307–309).

Ez egy kerettörvény volt, amelyhez távlatosan további jogszabályokkal újabb kedvezményeket csatoltak volna. A megvalósult törvény elsősorban oktatási-kulturális kedvezményeket biztosított. A szülőföldön nyújtandó legjelentősebb segítség az oktatási–nevelési támogatás (gyermekenként évi 22.400 Ft) a magyar nyelvű közoktatásban részt vevőknek, kiegészülve a tankönyv- és taneszköz-támogatással, illetve a felsőoktatásban külön hallgatói támogatással. A Magyar igazolvány megléte volt az előfeltétele a magyarországi diák- és pedagógusigazolványok kiváltásának, amely az ezekkel járó kedvezmények egész körét biztosította az ehhez a kategóriához tartozó és a kedvezményekkel élni akaró határon túli magyaroknak. További kedvezmény a magyarországi állami közművelődési, múzeumi, kulturális intézményrendszer szolgáltatásainak kedvezményes igénybevétele. (Ingyenes könyvtári tagság, kedvezményes belépőjegyek stb.) A Magyar igazolvánnyal rendelkezők előtt megnyitották az állami ösztöndíjak és kitüntetések odaítélésének lehetőségét.

Közvetett állami célokat szolgáltak azok a rendelkezések, amelyek támogatták az akkreditált magyarországi képzések szomszédországi kihelyezését, a magyarországi hírközlő szervek határon túli magyarokkal kapcsolatos tájékoztatásának költségvetési finanszírozását és a szomszédos országok magyar szervezeteinek pályázati úton való támogatását. Fontos rendelkezés volt az eleinte 90%-os közlekedési kedvezmény, majd a törvény 2003-as módosítása után ez változott évi négy ingyenes menettérti utazás biztosítására. A gyerekek és idősek utazási kedvezménye megegyezett a magyar állampolgárokéval. Szintén magyarországi kedvezmény volt a külföldiek munkavállalását szigorúan szabályozó rendelkezéseknél, hogy külföldi állampolgárt csak akkor lehetett alkalmazni, ha nem volt erre megfelelő magyar állampolgár. Ellenben, ha volt a potenciális munkavállalónak Magyar igazolványa, akkor az illetékes munkaügyi hivatalnak évente egyszeri három hónapos engedélyt kiadva el kell tekintenie a munkaerőpiaci vizsgálattól. (Ettől függetlenül a munkavállalási engedélyhez szükséges további dokumentu-

5. táblázat
Magyar igazolvány és magyar hozzátartozói igazolvány iránti kérelmek száma országonként, 2002. január 1. – 2007. január 1. között.

Ország	Kérelmek száma	%	Összes magyar nemzetiségűek arányában (2001, %)
Horvátország	7 103	0,81	42,8
Románia	514 246	58,45	35,9
Szerbia és Montenegró	112 592	12,8	38,3
Szlovákia	111 232	12,64	21,3
Szlovénia	2 324	0,26	37,2
Ukrajna	132 308	15,04	84,4
Összesen	879 805	100	36,28

Forrás: Császár 2009:104–105.

mokra, adó- és társadalombiztosítási számokra ezután is szükség lett volna, de a felmerülő költségek térítését az érdekelt megpályázhatta egy közhasznú szervezettől.) (2001. évi LXII. törvény 15–16.§.)

A szomszédos országok és a nemzetközi fórumok (Velencei Bizottság) nyomására azonban 2003 júniusában módosították a törvényt (2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról; Kántor 2002). A törvény preambulumából kikerült az egységes magyar nemzetre való utalás, helyette inkább a magyar kulturális örökséghez való kötődést hangsúlyozták mint a magyar nemzethez való tartozás ismérvét. A módosítás megszüntette a munkavállalási kedvezményt. Az oktatás–nevelési támogatást az addigi két gyerek helyett már az egy gyereket nevelő családok számára is elérhetővé tette, és a felsőoktatásban részt vevők is korhatár nélkül pályázhattak rá. Mindezek pályázásához már nem volt szükség a Magyar Igazolvány meglétére. A módosítás után az igazolványt azok is megszerezhették, akik nem magyar nemzetiségűek, de magyar nyelven, magyar tárgykörben oktatnak (Császár 2009:68–69). 2007. január 31-ig összesen 879.805 kérelmet nyújtottak be országonként a következő megoszlásban (5. számú táblázat).

Ha a Magyar igazolvány igénylésének dinamikáját nézzük, kiderül, hogy 2002-ben az összes kérelem 67,4%-át, a következő évben 15,4%-át, 2004-ben pedig 11,5% adták be. 2007-re ki is fulladt az intézmény (960 körüli kérelem, az összes igazolvány 0,11%-os igénylésével). Ez nagyjából ki is merítette a potenciális igénylői kört, de egyben arra is rámutat, hogy a várakozásoktól eltérően nem bővültek tovább a kedvezmények, és egyfajta köztes státus jött létre a magyar nemzethez való tartozást igazoló dokumentummal. Időközben – a státustörvényt épp az EU-tagságra hivatkozva elutasító Ausztria után – 2004-ben Magyarország, Szlovákia, Szlové-

nia, illetve 2007-től Románia, 2013-tól Horvátország is az Európai Unió tagja lett, így uniós jog(harmonizáció) révén a kapcsolattartásban, támogatáspolitikában új lehetőségek nyíltak meg, és a schengeni „vízumos-határzár" réme is elhárult. (Ez a hatás a kapcsolattartás intenzívebbé válásán és a szlovén, osztrák, szlovák határellenőrzés megszűnésén túl, a magyarországi és a nyugat-európai munkavállalásban hozott több százezer embert érintő változásokat.) Mindezt 2003 után a kormányzatok mint örökölt feladatot vitték tovább, fejlesztési, integratív víziókat inkább az Uniós regionális fejlesztési elképzelések kapcsán kommunikáltak (Törzsök 2005).

Ez az új helyzet a kedvezménytörvényt meghagyta, az egész egységesre tervezett szabályozási rendszerrel együtt egyfajta köztes helyzetben maradt az uniós jogok – állampolgári jogok – és a külföldiek jogállása között. 2007-ben rendezték a határon túli magyarok egészségügyi ellátásának rendjét, ennek keretében 1300 betegre 2007–2015 között 207 millió Ft-ot költöttek (Haiman 2017). Mivel az 1962-es magyar–szovjet nyugdíj-megállapodást nem sikerült újratárgyalni, a Magyarországra átköltöző volt szovjet állampolgároknak a volt országukban igazolt éveknek és beosztásnak megfelelő magyarországi nyugdíjbiztosítás szerinti ellátást kell biztosítani. Ennek alapján 2015-ben 9288 személy kapott ellátást (ebből 3862-en 2014–2015-ben lettek igényjogosultak), és ez összesen 2015-ben 13,2 milliárd Ft-tal terhelte meg a nyugdíjrendszert. Ez az átlagosan 108 ezer Ft/fő ellátás az ukrajnai egyébként is bizonytalan 20 ezer forintnyi átlagnyugdíjhoz képest más lépték, kiváltképp, ha az illető Ukrajnában él ebből (62-es, 2016).

Romániával 2016 novemberéig volt érvényben az 1961-eshez hasonló szerződés, ez abban az évben 22 ezer érintettel 18 milliárd Ft-tal terhelte meg a nyugdíjellátást. (Ez a Demokratikus Koalíció idegenellenes kampánya egyik kulcstémájának a háttere.) Ezt követően az EU-s normákhoz igazodva az előző életvitelszerűen lakott országban befizetett járulék és szolgálati idő szerint történik a nyugdíj megállapítása (Új magyar–román, 2016). Ezek a kormányzati szolidaritás dilemmák, amelyek részben a történeti felelősség-kárpótlás-szolidaritás érzésre épülnek, valamint arra, hogy a nyugdíjas korúak döntő része az unokák támogatása, illetve a gyerekeik közelsége miatt érkezik Magyarországra.

A *Medgyessy-kormány* (2002–2004) a nemzeti közmegegyezést hirdető politikájának részeként jelenítette meg a határon túli magyarok kérdését. Ezzel próbálta csökkenteni a két nagy politikai közösség közti egyre meghatározóbb szakadékot. Legfontosabb célkitűzése a kedvezménytörvény alkalmazásának elfogadtatása volt a szomszédos országokkal. Ennek érdekében a törvényt – amint azt az előbbiekben már ismertettem – 2003 júniusában módosították, a Fidesz és az MDF ellenszavazataival.

Az *első Gyurcsány-kormány* (2004–2006) időszakának magyarságpolitikáját alapvetően a kettős állampolgárságról szóló vita határozta meg. 2003 nyarától került a közbeszéd előterébe a határon túli magyarok áttelepülés nélküli magyar állampolgársága, az ukrajnai és a szerbiai magyarok vízumkötelezettsége miatt. A vajdasági magyar szervezetek ennek érdekében indított aláírás-gyűjtési akciójára épült rá a Magyarok Világszövetségének népszavazást kezdeményező kampánya. Így 2004. december 5-én referendumot tartottak arról, hogy az Országgyűlés alkosson-e törvényt annak érdekében, hogy kedvezményes honosítással – egyéni kérelemre – magyar állampolgárságot kaphassanak a magukat magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó nem magyar állampolgárok.

A *kettős állampolgárság* azonban a pártpolitikai vetélkedés kulcstémája lett. Valójában nem a határon túli magyarokról szólt, hanem arról, hogy a 2004 őszén az MSZP, illetve a kormány élére került új vezető, Gyurcsány Ferenc képes-e legyőzni Orbán Viktort, az ellenzék képviselőjét, s ezzel saját politikai legitimitását biztosítani a baloldali választók körében. Orbánnak pedig szintén mozgósítási céllal volt fontos ez a népszavazás, amely a hiszterizált politikai kommunikációtól letisztítva lényegében pusztán arra vonatkozott, hogy a parlament tárgyalja-e a határon túli magyarok állampolgárságának ügyét. Ha a Fidesz győz, akkor a közvélemény előtt a nemzetietlenség vádját folyamatosan tematizálhatja a kormányzattal szemben. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök egyértelműen elutasító álláspontot képviselt, amit a várható szociális következményekkel; a potenciális áttelepülők problémájával; a nemzetközi elutasítással; a magyarországi politikai egyensúly felborulásával indokolt. A balliberális oldal a kettős állampolgárság kérdését a határon túli magyarok magyarországi jogi emancipációja helyett szociális és munkaügyi problémaként mutatta be a magyarországi közvélemény előtt. A Fidesz, korábbi fenntartásai ellenére, a kampányban a határon túli magyar legitim szervezetek álláspontját fogadta el meghatározónak, amelyek egyértelműen támogatták a kettős állampolgárság megadását (Duray 2005, Bárdi 2005). Mivel a népszavazáson 2004. december 5-én a választásra jogosultak fele helyett csak 37,49% jelent meg, bár a leadott voksolók 51,57%-a igennel szavazott, a referendum eredménytelen lett (Bárdi 2005).

A második Gyurcsány-kormány alatt (2006–2009) a népszavazás pártpolitikai következménye Gyurcsány Ferenc – az őszödi beszéd nyilvánosságra kerüléséig tartó – megerősödése, a jobboldalon pedig a nemzetiesítő retorika időleges visszavonása lett. A határon túli magyar pártok és a közvélemény elidegenedett az MSZP–SZDSZ kormánykoalíciótól; nemcsak az elutasító álláspont, hanem a riogató, populista stílus miatt is, ahogy a határon túli magyarok tömeges áttelepülését és így a szociális rendszer szétesését vizionálták. A terület a kormányzati munkán

belül leértékelődött és elszigetelődött. Szimbolikusnak tekinthető a Határon Túli Magyarok Hivatala és a Teleki László Alapítvány megszüntetése is. A kisebbségi magyar politikusok felé az Országgyűlés elnöke, Szili Katalin – a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumán keresztül –, a magyar kisebbségi civil társadalom és a helyi közösségek felé pedig a köztársasági elnök tett komoly gesztusokat. Sólyom László mint a nemzet egységének képviselője alapvetően három elemet jelenített meg vonatkozó megnyilatkozásaiban. Egyrészt, folyamatosan a kulturális nemzet egységét és többközpontúságát hangsúlyozta. Másrészt, a Kárpát-medencét, az egykori történelmi Magyarországot mint közös hazát ajánlotta a térség párhuzamos emlékezetpolitikai építkezései számára. Harmadrészt, egyszerre próbálta meg szimbolikus gesztusokkal enyhíteni a kettős állampolgárságról szóló népszavazással megromlott magyar–magyar viszonyt, ugyanakkor határozottan lépett fel nemzetközi jogi és emberi jogi argumentációval a kisebbségi esélyegyenlőségért (Sólyom 2010).

A *második Orbán-kormány* (2010–2014) időszakában a kettős állampolgárságról szóló népszavazás után a Fidesz vezetői számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzeti és az antikommunista retorikával nem lehet a protest szavazókat megnyerni. Ráadásul, a párt törzsszavazóinak egyötöde nemmel szavazott a határon túli magyarok állampolgárságának ügyében. Ezért a magyarságpolitikában a legfontosabb feladat egyfajta magyarországi érzékenyítés lett, amely nemzetiesítésként működik. Ennek egyik célja az, hogy ne ismétlődhessen meg a 2004-es nemzeti megosztottság, másrészt a gyorsított honosítással (a magyarországi lakóhely nélküli állampolgárság megadásával) a határon túli magyaroknak egyfajta elégtételt próbálnak biztosítani. Harmadrészt, az új nem Magyarországon élő állampolgárok választójogának megadásával jelentős támogatói bázisra tehetnek szert.

A kormány 2010-ben a nemzetpolitika keretében először olyan programokat indított el, amelyek elsősorban magyarországi nemzetiesítő-érzékenyítő érdekeket képviseltek és nem a határon túli magyar közösségek önépítkezéséről szóltak. Az egyik program a már említett *gyorsított honosítással megszerezhető állampolgárság,* amivel egymillióval bővült a magyar állampolgárok köre. Egy másik a Határtalanul névvel illetett iskolai utaztatási program, amelynek az a célja, hogy minden magyarországi középiskolás tanulmányai során legalább egyszer eljusson a szomszédos országok valamelyik magyar kisebbségi közösségébe, megismerje az ottani magyar kulturális örökséget, személyes tapasztalatokra tegyen szert. Szimbolikus kezdeményezésként a trianoni békeszerződés aláírásának napját (június 4.) a nemzeti összetartozás emléknapjának nevezték el. Az eddigi kisebbségi magyar támogatásokat kezelő Szülőföld Alap helyett a Bethlen Gábor Alapkezelőt (BGA) hozták létre, és a Magyarság Házát a budai vár egyik leg-

reprezentatívabb épületében. Ennek az intézménynek a feladata volna a kisebbségi magyar közösségek történetének, kultúrájának budapesti reprezentációja. Ugyanitt jött létre a Nemzetpolitikai Kutatóintézet is (Kántor 2015).

A második Orbán-kormány egyik legfontosabb politikai narratívája, hogy a könnyített honosítással, a kettős állampolgársággal megtörtént a magyar nemzet határok fölötti virtuális egyesítése, mintegy az 1989 utáni nemzetpolitika beteljesedéseként. S jelenleg a Nemzeti Együttműködés Rendszerében a virtuális nemzet intézményesülése zajlik (Kövér–Veress 2010). A nemzetileg szervezett, a nemzeti érdekeknek, a megmaradásról szóló jövőképnek alárendelt kisebbségi intézményesség minta lehet egy központosító állam számára. Ezért a magyarországi nemzetiesítés- és szuverenitásigény új megfogalmazásának része lett a kettős állampolgárság és az arról való beszéd. A Nemzeti Együttműködés Rendszere már belső és külső nemzetegyesítésről szól. Így a külhoni magyarok integrációja a magyarországi politikai közösség deficitjének kompenzálását is szolgálja. Mintegy utalva arra, hogy a külhoni magyarokkal (már) megvalósult a nemzeti egység. Ugyanakkor, mindez a nemzetközösségi kommunikáció a kemény neoliberális gazdaság- és társadalompolitikát is elfedheti. De itt nem pusztán egy politikai termékről van szó, hanem a dolgozatban már említett, a ’80-as években fixálódott népnemzeti sorskérdés szocializációjáról is, amelyből következik a vezető Fidesz-politikusok és a „politikai család” hiteles azonosulásélménye a külhoni magyar környezettel (a marginalizációval szembeni tenni akarással, az örökségesítéssel, az erős identitásreprezentációval).

Mindez a kerek egésznek látszó vízió egy sor kényszerhelyzet nyomán alakult ki. 2004 után a Fidesz nem mondhatott nemet a kettős állampolgárságra. Annál is inkább, mert a szomszédországi magyar pártok etnikai megszólító és mozgósító képessége jelentősen csökkent, hiszen azok kormányzati részvétele ellenére sem sikerült az egységesítő nemzetállami etnopolitikai rezsimeket megváltoztatni a konszociális demokrácia irányába (Kiss–Barna–Székely 2013, Harrach–Rákóczi 2017). A kettős állampolgárság ügye miatt egyértelművé vált, hogy az akkor még ellenzéki Fideszhez egyre erősebben kötődnek a kisebbségi magyar elitek. A 2008-as válság után Romániában az antikorrupciós harc és populizmus közegében, a politikai átrétegzés közepette az addigi kormányzati interetnikus alkukkal a forrásszerzést egyre nehezebb volt biztosítani. Kárpátalján pedig egyre nagyobb problémát jelentett az állam diszfunkcionális működése, az egzisztenciális bizonytalanság. Ebből a régióból és a Vajdaságból ekkor indult meg a mai napig tartó folyamatos exodus Magyarországra és Nyugat-Európába. A 2010 utáni nemzetpolitikai programok nagy kérdése, hogy ezeket az elvándorlási folyamatokat tudják-e befolyásolni, és ha igen, akkor milyen módon, illetve legalább az anyaor-

szági demográfiai és munkaerőhiány pótlására felhasználni.

A Fidesz számára közvetlen pártpolitikai veszélyt jelentett volna az, ha 2010 tavaszán a Jobbik, megelőzve a Fideszt, maga nyújtja be a könnyített honosításról szóló törvényt. Ezért ezt még 2010 májusában, épp a szlovákiai választási kampány időszakában meg kellett tennie. Mindez közvetve hozzájárult a szlovákiai Magyar Koalíció Pártja parlamenti képviseletének elvesztéséhez. A könnyített honosítással megszerezhető kettős állampolgársággal egymillióval, illetve a nyugati diaszpórában visszakapott állampolgárságokkal még nagyjából 100 ezer fővel nőtt a magyar állampolgárok száma. Az Alaptörvény 2011. április 25-i módosításával pedig a magyar állam felelősséget is vállalt (előzőleg az alkotmány csak a „felelősséget érez" formulával élt) a határon túli magyarságért. Majd ezt egészítette ki a listás levélbeli választójog megadása, amelyre 2018-ig 360 ezren regisztráltak. Ezek az új választók minden választáson elsöprő arányban a Fideszre adták a szavazatukat. A jelenlegi rendszerben ez maximum 3–4 képviselői helyet jelent, de adott esetben, mint például 2014-ben ez dönti el a parlamenti kétharmad sorsát (Nemzettudat 2019:15–19).

A harmadik Orbán-kormány (2014–2018) magyarságpolitikáját három markánsan megragadható folyamat jellemzi.

Egyrészt, ezt részletes és aktív, hatékonyan kommunikált programok fogják át. (Erről a támogatáspolitika kapcsán lesz szó.) A diaszpórában intézményes közösségépítő programokat működtetnek (Kőrösi Csoma, Mikes, Julianus, ReConect Hungary, külföldi cserkészet, hétvégi iskolák stb.).

Ugyanakkor, a vezérdemokrácia patronázsviszonyai között nem a szakpolitikai logikák, hanem az egymással versengő csoportok központi befolyása határozzák meg a programokat. A miniszterelnök alatt még 6–7 vezető politikus és 15–20 külön nemzetpolitikai intézmény viszonyrendszere alakítja ezt a politikát, amelyhez kapcsolódnak a külhoni magyar politikai klientúrák (Bárdi 2018:153, Kiss 2019).

A harmadik és legfontosabb elem a határon túli magyarok költségvetési támogatásának rendkívüli dinamikája. Míg 2010-ben az állami költségvetésből 13,8 milliárdot fordítottak erre a célra, addig 2018-ban 138,6 milliárd forintot, tehát közel a tízszeresét, amely az összköltségvetésen belül is jelentős aránynövekedést jelent (2010: 0,098%, 2018: 0,648%). Az igazi váltás 2015–2016-ban történt, amikor is a költségvetésen belül az arány 2,5-szeresére nőtt. A célokat tekintve pedig, az oktatási támogatások fenntartása mellett, a harmadik Orbán-kormánynál a gazdaságfejlesztési támogatások lettek a meghatározók az egész támogatáspolitikán belül (Bányai 2020b).

A 2010 utáni magyarságpolitika legfontosabb következménye az új kettős állampolgársági státusz, amellyel majdnem egymillió ember élt, s ennek a hosz-

szabb távú következményei a következő évtizedben válnak láthatóvá. Amit ebből most érzékelni lehet, a következőkben foglalható össze.

Az egzisztenciális gondokkal küzdő, elsősorban szerbiai és ukrajnai magyarság számára a nemzetközi munkaerőpiacra való kilépést jelentette a magyar útlevél. Ez együtt járt a közösségek és különösen a fiatalok tömeges távozásával. Ennek egyik mutatója a magyar népesség természetes fogyás melletti elvándorlása. Kárpátalján 10 év alatt 150 ezerről 100-120 ezerre csökkent a magyar közösség, így nagyjából 30–50 ezer fős, azaz akár egyharmadnyi is lehet a fogyás. A Vajdaságban a tíz évvel ezelőtti 250 ezer főről mára nagyjából 150–180 ezer fős magyarság maradt, ez 40%-os csökkenést jelent. A másik exodusjelző a középiskolás fiatalok 75–80% fölötti magyarországi továbbtanulási iránya (Tátrai et al. 2020:26).

A kisebbségi közösségeken belül az egyéni társadalmi mobilitási pályák sokkal könnyebben kerülnek át Magyarországra, elsősorban a továbbtanulási stratégiákkal. A többségi nyelv minél magasabb szintű elsajátítására tett erőfeszítések helyett más, jobban konvertálható ismeretek megszerzésére kerül át a hangsúly, de ez egyben valószínűsíti az adott kisebbségi közösségből való kilépést is.

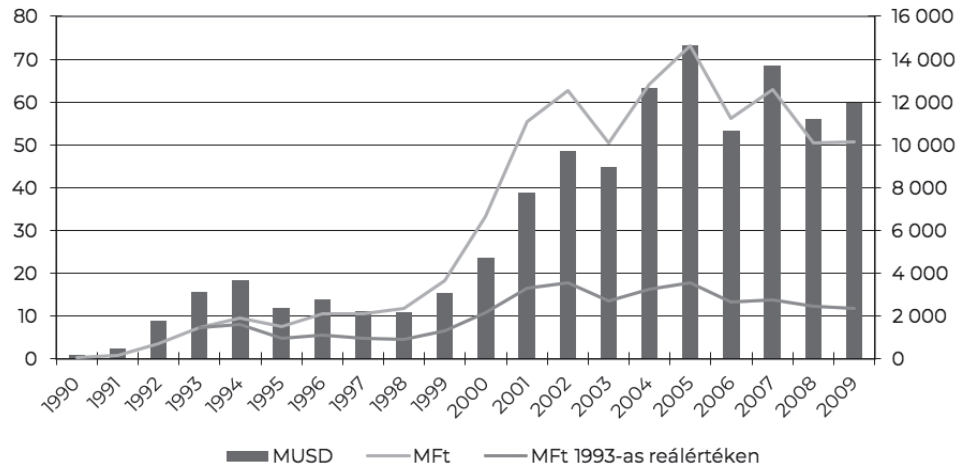
A külhoni magyarok számára a magyar állampolgárság könnyített megszerzése az egyéni magyarországi emancipáció lehetőségét teremtette meg. De ezzel egyben utat nyitott egy új magyar állampolgári azonosság és azonosulás előtt, amely felülírhatja a kisebbségi identitást (Papp Z. 2014). Itt természetesen nem állandó, kőbe vésett kánonokról van szó; egyénenként változó a magyar állampolgárság és a kisebbségi magyar önazonosság viszonya.

Tovább mélyül a magyar kisebbségi elitek legitimációs válsága (kit és milyen alapon képviselnek, ki határozza meg a közösségi érdekeket), valamint az „anya”-országnak és a többségi nemzetnek való kiszolgáltatottsága. Egyre nehezebb lesz ebben a viszonyrendszerben önálló politikai szereplőként tevékenykedni, a regionális szempontokat érvényesíteni, a kisebbségi közösségen belül belső, demokratikus fórumokat működtetni (Kiss 2019, NERdély 1–2. 2018, Kiss–Losoncz–Öllös 2020).

A párhuzamos kisebbségi társadalom építésének programja mint összefoglaló közpolitikai program megrekedt (Kiss–Toró–Székely 2017). Közben a Székelyföldön (a tömbmagyar területek közül egyedüliként) egy új otthonteremtési identitásépítő folyamat zajlik, amelyre már nagy hatással van a transznacionalizáció. Egyrészt, a kettős állampolgárság révén, másrészt, a nagyszámú vendégmunkás tapasztalatainak, a külföldi mintáknak a hatására, ami már ma is a régió modernizációjának motorja. (Biró 2019).

A magyar kisebbségpolitikák Szent Gráljának tekintett autonómiatörekvések a posztjugoszláv térség kivételével, ahol már léteznek a magyar nemzeti taná-

5. ábra
A határon túli magyarok támogatása Magyarország költségvetésében 1990–2009 között



Forrás: Bárdi–Misovicz 2010:213

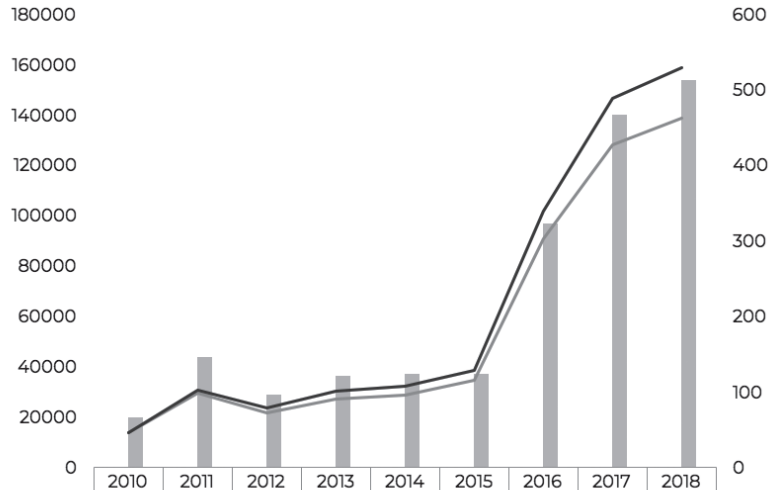
csok, illuzórikussá váltak. Az észak-oszétiai eset nyomán, amikor Oroszország a kettős állampolgárok védelmére hivatkozva avatkozott be Grúziában, százezres kettős állampolgár népesség autonómiaigényének intézményesítése nem reális elvárás a szomszédországi politikai elitektől.

A határon túli magyarok támogatásának politikája

Mivel a 2010 előtti kormányzati támogatáspolitikát máshol szerzőtársammal részletesen tárgyaltuk (Bárdi–Misovicz 2010) a következőkben csak az utóbbi évtized támogatáspolitikájáról lesz szó. Az 5. számú ábra a határon túli magyarok magyarországi költségvetésből történő támogatását szemlélteti az 1990–2009 közötti időszakban.

A második Orbán-kormány 2010-es hatalomra kerülésével újrakezdődött a projektekbe szerveződő támogatáspolitika, de ez már a NER, a virtuális nemzet intézményesülésének jegyében történt, amelynek része volt a könnyített honosítással megszerezhető állampolgárság, a szavazati jog biztosításával járó plusz költségek előteremtése és az infrastruktúra kiépítése. Ezek határon túli lebonyolításában a Fidesz – a státustörvény ajánlóirodáihoz hasonlóan – a hozzá közel álló alakulatokat hozta helyzetbe (például a Demokrácia Központok Erdélyben). Majd a növekvő támogatási forrásokkal a magyar kisebbségi párteliteket is a maga patronázsrendszerébe vonta (Keller-Alánt 2020a, 2020b, 2020c). A növekvő támogatást a 6. számú ábra mutatja.

6. ábra
A határon túli magyarok támogatása a magyar költségvetésben 2010–2018 között

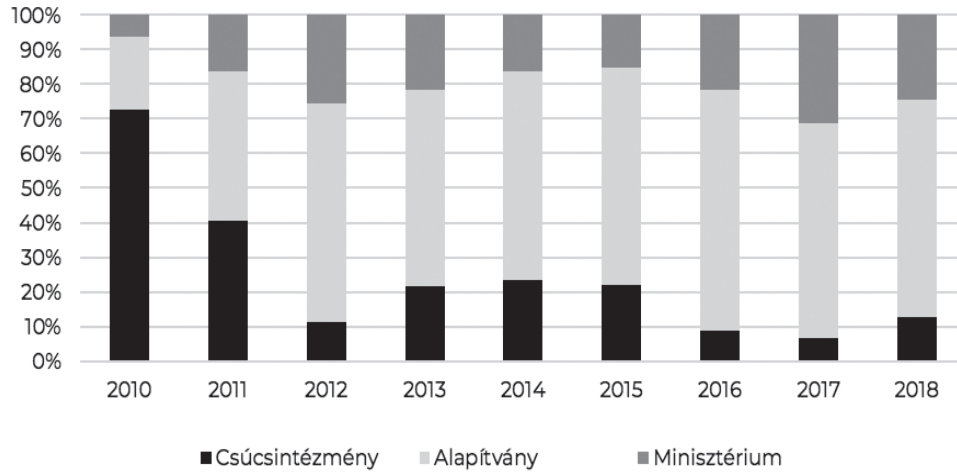


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Főösszeg százaléka	0,09858	0,19712	0,14377	0,1561	0,15836	0,18496	0,47717	0,6071	0,64871
Kiadás USD-ben (millió dollárban)	66,5784	146,795	95,8273	121,488	124,374	123,993	323,071	466,091	513,064
Nominális érték (millió forintban)	13858,3	29497	21596,6	27176,8	28919,5	34651,1	90925	127835	138656
Reálérték 2010 (millió forintban)	13858,3	30647,4	23717,9	30353,6	32235,4	38585,5	101654	146349	158737

Forrás: Bányai 2020:183

A második Orbán-kormány támogatáspolitikája a ciklus közepén vett lendületet, de már 2010–2011 között is több mint kétszeresére emelkedtek a költségvetési források. 2012–2013 között 25%-kal nőtt meg a támogatás összege, majd a harmadik Orbán kormány időszakában, 2015-ről 2016-ra következett be egy példátlan forrásnövekedés 34,6 milliárd Ft-ról 90,92 milliárdra. Ez egy év alatt 2,7-szeres növekedést jelentett. Ez a növekedés tovább folytatódott, ha nem is ilyen mértékben, és 2018-ban elérte a 138,65 milliárd Ft-ot. Ez lényegében azt jelenti, hogy a támogatások 8 év alatt nominálisan a tízszeresére, az egész magyar költségvetésen belüli arányuk 0,09%-ról 0,64%-ra, hétszeresére nőttek (Bányai 2020a:183–185). Magán a rendszeren belül az éves tervezett költségvetési támogatásokon túl a decemberi költségvetési többlet szétosztásakor kerültek jelentős összegek a határon túli kiválasztottakhoz. 2016 decemberében 36,7 milliárd, majd egy év múlva karácsony és újév között 34 milliárd forint került kiosztásra, amely az egész éves támogatási összeg 40%-a, illetve 26%-a volt (Egyes 2017, Sipos 2017a, Sipos 2018).

7. ábra
A költségvetési források eloszlása a közvetítő intézmények között (%)



Forrás: Bányai 2020:197

A forráselosztásban három meghatározó intézménnyel kell számolnunk: a Nemzetpolitikai Államtitkársággal, amelyet Semjén Zsolt felügyel, de 2014-ig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz tartozott, majd ezt követően a Miniszterelnökséghez került át. A második fontos intézmény a Szülőföld Alap helyett létrehozott Bethlen Gábor Alap, amely az egységes elektronikus pályázati nyilvántartási rendszerrel meghatározó koordinációs szerepre tett szert mint a forráselosztás lebonyolítója. A harmadik csoportba pedig a szakminisztériumok tartoznak, illetve az MTA, a Magyar Művészeti Akadémia (MMA), valamint az Országgyűlés (7. számú ábra). Ezen kívül állami tulajdonú vállalatok is támogatnak határon túli magyar intézményeket: a MOL Zrt., az MVM Zrt., a Magyar Fejlesztési Bank Zrt., a Szerencsejáték Zrt. (az utóbbi különösen a sajtótámogatásban fontos). Az MNB a külön erre a célra működtetett saját alapítványt (Pallas Athéné Domus Concordiae), és az önkormányzatokon, illetve a testvértelepülési kapcsolatokon (kb. 250–300 működik) keresztül is folynak támogatási programok. 2014-ben ezt a nem költségvetési támogatást állami alapoktól és cégektől 8–900 millió forintra becsülöm.

A 7. számú ábra is jól mutatja a BGA meghatározó szerepét. Az általa továbbosztott támogatás aránya az összes határon túli költségvetési támogatás 21%-áról 63%-ra nőtt. Az utóbbi évek minisztériumi keretbővülése pedig a Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz tartozó gazdaságfejlesztési forrásoknak köszönhető. A BGA ágazati támogatás-megosztása csak részben ismert (Sipos 2017a). A BGA költségvetésének felhasználási keretekkénti megoszlását a 6. számú táblázat mutatja.

6. táblázat
A BGA 2016-os költségvetésének megoszlása felhasználási keretekként
(millió Ft, %)

Egyéb támogatások	51 103	85,2
Oktatási nevelési támogatás	4 278,3	7,1
Nemzeti jelentőségű intézmények	4 118,5	6,9
Magyar oktatás és kultúra támogatása	268	0,4
Testvértelepülési támogatások	150	0,2
Összesen	59 917,8	100

Forrás: Sipos 2017a.

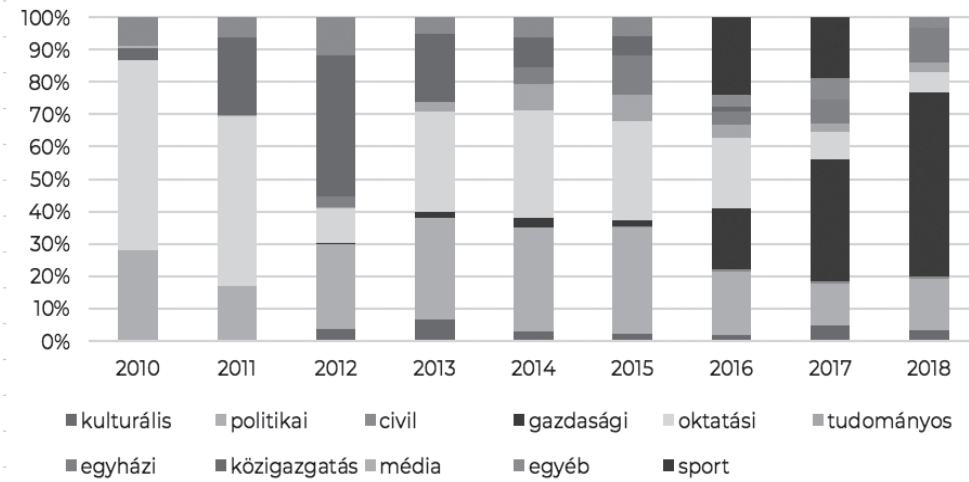
7. táblázat
A BGA 2016-os költségvetésének megoszlása régiónként

Ország	Összeg (M Ft)	Arány (%)	Egy főre eső támogatás (Ft)
Románia	33 421,8	55,8	27 002
Szlovákia	8 691,7	14,5	18 958
Ukrajna	7 556,4	12,6	48 263
Szerbia	5 463,7	9,1	22 519
Magyarország	3 376,2	5,6	–
Szlovénia	776,9	1,3	125 306
Diaszpóra	347,8	0,6	–
Horvátország	231,2	0,4	16 459
Ausztria	49,2	0,1	562
Összesen	59 914,9	100%	

Forrás: Sipos 2017a.

Az úgynevezett egyéb támogatásokról a BGA Bizottsága dönt, és itt a legkülönfélébb támogatások szerepelnek, de ezek politikailag előre egyeztetett programok. Az oktatási-nevelési támogatásról már a státustörvény kapcsán szó volt. Mivel ezt egyénileg a családok kapják meg, jelentős mértékben nem befolyásolja az egyes családok költségvetését, és vitatott a hatékonysága a beíratás szempontjából és a közösségi hasznosulást nézve is, de szerzett jogot nem lehet a nemzetietlenség pártpolitikai stigmatizációja nélkül visszavenni. 2016-ban 80 kiemelt jelentőségű intézmény volt, számuk 2018-ra 270-re, támogatásuk pedig 4,1 milliárd Ft-ról 9 milliárd Ft-ra nőtt. Ezek a MAÉRT tagszervezetei által javasolt intézmények, meghívásos pályázattal, döntően működésük finanszírozására pályáznak. Ezek mellett a nyilvános Magyar kultúráért és oktatásáért országonként kiírt pályázatok eltörpülnek a maximum 2 millió forintos projektkeretekkel. Az országonkénti megoszlás (7. számú táblázat) annyiban torzít, hogy a (szlovéni-

8. ábra
A költségvetési támogatási célok arányainak változása 2010–2018



Forrás: Bányai 2020b.

ai) lendvai futballakadémiára már ekkor megszavaztak 600 millió Ft-ot, amely a következő évben érkezett meg, szintén a BGA-n keresztül. A kárpátaljai arány is torzít, hiszen itt a magyar támogatáspolitika az egész megye infrastruktúráját is finanszírozta, a diszfunkcionálisan működő ukrán állam bizonyos feladatait átvállalva. De az mindenképp célként fogalmazódott meg a nemzetpolitikai dokumentumokban, hogy Kárpátalja és a Vajdaság a két leghátrányosabb helyzetű régió, ezért kiemelten támogatandó. Erdély eleve az intézménysűrűsége és a jelentős egyháztámogatások miatt tölt be meghatározó szerepet.

Az *ágazati megoszlást* nézve (8. számú ábra) azt látjuk, hogy az első két évben az oktatási kiadások voltak a meghatározóak, 2012-ben a honosítási többletfeladatok, majd megint az oktatási és ezzel együtt a politikai támogatások aránya nőtt meg. 2016-ban, amikor bekövetkezett a nagy váltás, az oktatási és politikai támogatásokkal közel azonos súlya lett a sport- és a gazdasági támogatásoknak, majd 2017-től egyértelműen a gazdaságfejlesztési támogatások lettek a meghatározóak. A kulturális, közművelődési, tudományos és civil egyesületi támogatások aránya alacsony volt. A 2016-os rendkívüli növekedést a BGA forrásgyarapodása mellett a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium támogatásainak megsokszorozódása okozta. Az előbbi sportfejlesztésekre 8 milliárd forintot fordított 2016-ban, az utóbbi pedig 6 milliárdot gazdaságfejlesztésre.

A támogatási rendszer működése a forráselosztó intézmények és az ágazati megoszlások általános helyzetképén túl elsősorban a *programokon* keresztül tekinthető át (A magyar nemzetpolitika 2012).

A 270 kiemelt jelentőségű nemzeti intézmény működtetése mellett nagyjából háromezer magyar kulturális és oktatási intézmény programjait támogatja a kormány. Ezek mellett szerepelnek a nemzeti jelentőségű programok. Ezeken belül évente 18–20 kiemelt beruházásról van szó. A Nemzetpolitikai Államtitkárság az általa működtetett Nemzetpolitikai Kutatóintézettel és a BGA támogatásával évenként tematikus programokat hirdet meg egy-egy támogatandó célcsoportot a középpontba állítva (2012 óvodák, 2013 kisiskolák, 2014 felsősök, 2015 szakképzés, 2016 fiatal vállalkozók, 2017 családi vállalkozások, 2018 családok éve). Szintén az államtitkárság történelmi évfordulókhoz kötődő emlékéveket hirdetett meg (Márton Áron 2016, Szent László 2017, Mátyás 2018). Más programok kifejezetten a magyarországi érzékenyítést segítik. Ilyenek a nemzeti összetartozás napja (június 4.) köré szerveződő megemlékezések, találkozók; a Határtalanul program, amely magyarországi tanulók határon túli magyarok lakta területekre szervezett kirándulásait támogatja; a Kárpát-medencei testvértelepülési program, amelyre a BGA-hoz lehet pályázni. (2015-ben közel 900 pályázat érkezett ilyen támogatási igénnyel Magyarországról és a szomszédos országokból.) De ide sorolom a magyarországi Rákóczi Szövetség tevékenységét is, amely a hazafias nevelés tömegszervezetévé vált, és elsősorban a középiskolások adják a 27 ezres tagság zömét, 533 helyi szervezetbe tömörülve. Külön lehet csoportosítani a magyarországi emancipációs, jogkiterjesztő intézkedéseket, amelyek a határon túli magyaroknak kedveznek: felsőoktatási, képzési, továbbképzési pályázati lehetőségek, tehetséggondozó programok, egészségügyi ellátás, testvérintézményi kapcsolatok, babakötvény, EU-pályázati hálózatokba való integráció, EU határ menti vidékfejlesztés programok.

A kifejezetten a határon túli területeken működő projektek közül a Szülőföldön magyarul program az oktatási-nevelési támogatást biztosítja 230 ezer gyereknek. (Ez lényegében lefedi a szomszédos országokban a közoktatásban és a felsőoktatásban tanulók teljes körét.) Szintén az oktatáshoz kapcsolódik a regionális tehetséggondozó és ösztöndíjprogramokon túl a magyar nyelvű magán-felsőoktatási intézmények támogatása (Selye János Egyetem, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Főiskola, Sapientia Erdélyi Magyar Tudomány Egyetem, Partiumi Keresztény Egyetem, Európa Kollégium, Újvidék). Régebbi programok, de komoly megerősítést kaptak a szórvány, vegyes kisrégiókban a szórványkollégiumok, az iskolabusz programok, a moldvai magyar nyelvű képzési hálózat és a Magyar Házak építése, működtetése. A harmadik Orbán-kormány új programja az óvodafejlesztés, amelyben az a cél 2016-tól, hogy 48 ezerről 60 ezerre emeljék a külhoni magyar óvodások számát. Ezen intézményekhez szeretnék vonzani (150 új óvoda létrehozásával, 405 felújításával, eszközadományokkal) a vegyes házasságból szárma-

zó gyerekeket, illetve azokat, akiket nem tudtak volna sehova beíratni, vagy akik számára helyben csak nem magyar nyelvű óvoda állt rendelkezésre. Szintén új kezdeményezés a 2015-ben indult Petőfi program, amely kárpát-medencei magyar szórványtelepülésekre küld pályázati alapon olyan fiatalokat (2019-ben 73-at), akik ott egy-egy évig közösségépítőként működnek a helyi igényeknek megfelelően (tanítanak, a közművelődést, a nyelvtanulást szervezik stb.) (Kántor 2015).

Nagyságrendjükben a *Kárpátalja program* és a regionális gazdaságfejlesztési programok a legjelentősebbek. Az előbbi 2014-ben indult és a következő év végétől külön kormánybiztos (Grezsa István) vezeti. 19 oktatási és kulturális intézmény, civil szervezet és egy nemzeti jelentőségű program kap normatív támogatást. (Ebben benne van a beregszászi főiskola, négy református és egy-egy katolikus, görögkatolikus, állami líceum.) 2015-től külön fizetéskiegészítést kapnak a kárpátaljai magyar pedagógusok, művészeti iskolákban dolgozók, egészségügyiek, egyházi személyek, valamint hozzájárulnak az óvodás és kisiskoláskorú gyerekek étkezéséhez (Kárpátaljai 2019). Ez nagyjából 20–25 ezer személyt érint. A rosszul működő állami egészségügyi ellátás megsegítéseként 2016–2018 között 1,7 milliárd forintnyi támogatás érkezett a megyébe a magyar állami költségvetésből (oltóanyag, orvosi eszközök, felújítások, szakmai továbbképzések, szűrővizsgálatok). Kijevben, Rahón, Munkácson Magyar Házat építettek és működtetnek. Az óvodaprogramban 30 új intézmény épül és 130-at felújítanak, fejlesztenek (4,5 milliárd Ft). Mivel a régióban magas a magyar nyelv presztízse, a nem magyar anyanyelvűeknek külön nyelvtanfolyamokat indítottak, amelyeken 2016–2018 között 13 ezren vettek részt. Ehhez kapcsolódik még a szimbolikusnak tekinthető, a többségi társadalom megnyerése érdekében folytatott gesztus-politizálás is. 2015–2018 között több mint háromezer ukrajnai gyerek üdült Magyarországon, akik részben a magyart mint idegen nyelvet tanulók közül kerültek ki, részben pedig a kelet-ukrajnai fronton meghalt, megsérült katonák gyerekei közül. Nyíregyházán ukrán tanszéket hoztak létre, Beregszászban pedig egy ukrán nemzeti költő (Tarasz Sevcsenko) szobrának felállítását támogatták. 2017-ig Magyarország támogatta az ukrajnai vízumkedvezményeket, de az ország új, az anyanyelvoktatást korlátozó oktatási törvénye miatt ezt éppúgy, mint a NATO-n belüli támogatást a magyar kormány a kisebbségi oktatást diszkrimináló szabályozások megszüntetéséhez kötötte. A program jelentős szerepet tölt be az 1,25 milliós megye életében, ahol 12% a magyarok aránya. Az adott évben Magyarország 20,3654 milliárd forintot, azaz 65,86 millió EUR-t fordított Kárpátalja támogatására. Ez a megye 2017. évi állami költségvetésének (213,42 millió EUR) 30,8%-ával volt egyenértékű. Ennek egyötöde, 19,7%-a ment közvetlenül magyar kulturális, közösségfejlesztő, identitáspolitikai programokra. A támogatások több mint kétötöde (43,2%) infrastrukturális

fejlesztésekre, ingatlan- és tulajdonvásárlásra ment el, és közel kétötödét (37,1%) gazdaságfejlesztési támogatásokra költötték el. A magyar támogatáspolitika lényegében a diszfunkcionális állami működési problémák kompenzálása mellett egy alternatív magyar intézményrendszert működtet (Borbély 2020:2–3, 191–193).

A legnagyobb mértékű támogatáspolitikai program 2010 után a *gazdaságfejlesztésben* valósult meg. Eredetileg az Új Széchenyi Terv részeként készült el 2012-ben a Nemzetgazdasági Minisztériumban a Wekerle Terv, a magyar gazdaság Kárpát-medencei léptékű növekedési stratégiája, amely az EU-s fejlesztési források segítségével egy Kárpát-medencei gazdasági tér létrehozását tűzte ki célul. Ebben a magyarországi kis- és közepes vállalkozások szervező szerepének támogatása a meghatározó, és a határon túli magyarok stratégiai szövetségesként jelennek meg. (A kulcságazatok: a jármű- és gépipar, az élelmiszergazdaság, a turizmus és az egészségipar, a zöldgazdaság, valamint a kreatív ipar és az infokommunikáció – Wekerle 2012.) Ezt követte 2014-ben a Nemzetstratégiai Intézetben készült Kárpát-haza Fejlesztési Koncepció 2030 és a Nemzetegyesítés Fejlesztési Programja 2014–2020 (Kárpát-haza 2014). Ez utóbbi már sokkal inkább a határon túli magyarok lakta régiók fejlesztésére koncentrált. De a Wekerle Tervvel együtt 2016-ra lekerült a napirendről, és helyettük regionális tervek jelentek meg, majd a Külgazdasági és Külügyminisztériumon keresztül 2016–2018 között 60 milliárd Ft gazdaságfejlesztési támogatás érkezett a kisebbségi magyar vállalkozókhoz. Ezt követően pedig az erdélyi gazdaságfejlesztés beindításával egy 100 milliárdos program indult el.

A Vajdaságban Pásztor István, a VMSZ elnöke 2013-ban a kettős állampolgárság megszerzése utáni könnyebb munkavállalási helyzet és az elvándorlás ellensúlyozására gazdaságfejlesztési program kidolgozását jelentette be. (2015-ben a vajdasági egy főre jutó GDP nem érte el a magyarországi felét, a 2011-ben a népszámlálás szerinti 253 ezer fős szerbiai magyarság az életvitelszerűen ott élők tekintetében nagyjából 170 ezerre csökkent (Tóth–Marjai 2019). E program 2014-ben elkészült, 2015-ben a magyar kormány is határozott az ügyben és 2016–2018 között 19 milliárd Ft-nyi támogatást biztosított a régiónak, amelyet a VMSZ-hez kötődő Prosperitati Alapítványon keresztül osztottak el. A fejlesztések 51%-a mezőgazdasági beruházásokra, 17%-a a mezőgazdasági feldolgozó szektorba, 15%-a a kisvállalkozásokhoz, 10%-a az ipari vállalkozásokhoz, 7%-a házvásárlókhoz, 1%-a pedig a turizmussal foglalkozókhoz került (Vajdasági 2015, Tóth–Marjai 2019).

Szintén 2014-ben készült el a kárpátaljai Egán Ede Terv az ottani terület és gazdaságfejlesztés érdekében, melynek a KMKSZ-hez kapcsolódó Egán Ede Gazdaságfejlesztési Központ a támogatási lebonyolítója. 2016–2019 között 15 milliárd Ft-nyi támogatás érkezett a régióba, és itt is döntően mezőgazdasági fejlesztés-

sekre pályáztak. A 2017-es 6,4 milliárdos támogatás 43,7%-a jutott kertészeti technológiák, talajjavító eszközök beszerzésére, ültetvénytelepítésre, 40,2%-a kapacitásbővítő, innovációs beruházásokra, 7,8%-a üveg- és fóliaház eszközbeszerzésre, 2,8%-a terményszárítók, tárolók építésére. 2020-ig 4500 sikeres pályázatot támogattak, és mindez 3500 új vállalkozást generált. A legnépszerűbb a földnevesítési program volt 17 ezer pályázóval, amely a birtokosokat kataszteri számhoz juttatta.

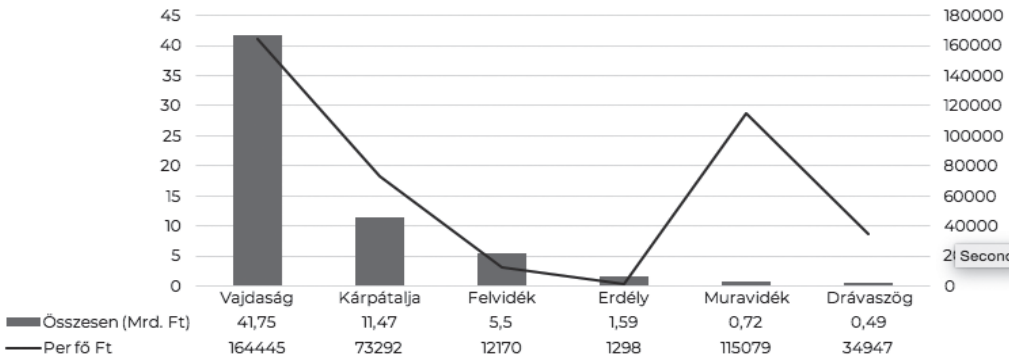
Az eddigi tapasztalatok szerint Kárpátalján éppúgy, mint a Vajdaságban, a fejlesztések nem teremtettek jelentős számú munkahelyet, a munkaerő elvándorlását nem tudták komolyabban befolyásolni. Lényegében az addigi lokális magyar elitek pozícióit, illetve a regionális magyar politikai elitek (VMSZ, KMKSZ) befolyását/monopolhelyzetét és magyarországi pártpolitikai integráltságát erősítették meg (Borbély 2019:100–115, 157–167; Tóth–Marjai 2019; Juhász 2020).

Szintén 2014-ben készült el a Szlovákiai Magyar Közgazdász Társaság szervezésében a Baross Gábor Terv, amelynek megvalósítása 2017-ben 4 milliárd Ft-tal és 1521 sikeres pályázattal indult, és ebben a mezőgazdasági vállalkozások mellett nagyobb szerepet kapott az élelmiszer-feldolgozás (Baross 2014).

Az erdélyi gazdaságfejlesztési stratégia is 2016-ban készült el, mint Kós Károly Terv, és egy mezőségi próbaprogrammal indult 2018-ban, amelynek keretében 25%-os önrésszel maximum 5 millió forintos (15 ezer EUR) támogatásra lehetett pályázni. A következő évben 458 vállalkozóval 1,8 milliárd Ft értékben meg is kötötték a szerződéseket. A lebonyolítást a Pro Economica Alapítvány végzi. A mezőségi program után Beszterce-Naszód megyében, a Székelyföldön és a Partiumban is meghirdették a pályázataikat. A magyar kormány tervei szerint 100 milliárdos nagyságrendű volna az erdélyi gazdaságfejlesztés több éves kerete (Pro Economica). A gazdaságfejlesztési támogatások régiónkénti megoszlását a 9. ábra mutatja a 2016–2018 közötti időszakban.

Mint már említettem, a második Orbán-kormány *diaszpórastratégiát* is készített, és fokozottan törekszik a nyugati magyarság integrálására is. A legfontosabb program Kőrösi Csoma Sándor nevét viseli, és a Petőfi Programhoz hasonlóan „önkénteseket küldenek” 2013-tól a Kárpát-medencén kívüli magyar közösségekhez. 2018-ban 45 országban 145 ösztöndíjas tevékenykedett. Egy talán az előzőnél is fontosabb program a magyar (hétvégi) iskolák támogatása. Ennek keretében 2018-ban 67 intézményt 100 millió Ft-tal támogatott a kormányzat. Szintén a szocializációs közeg erősítését szolgálják a Külföldi Cserkészszövetség finanszírozása, illetve a Rákóczi Szövetség és az Amerikai Magyar Emberjogi Alapítvány (HHRF) utaztatási programjai, amelyek a másod-, harmadgenerációs magyarokat szeretnék megismertetni az óhazával. A régi magyar emigráció folyamatos fogyásával veszélybe kerülő, általa felhalmozott kulturális örökség megmentésére szolgál

9. ábra
Gazdaságfejlesztési támogatások régiónként (2016–2018)



Forrás: Bányai 2020b

a Mikes Kelemen Program (könyvek, kéziratok hazahozatala), illetve a Julianus Program, amelyben értéktárba gyűjtik, feltérképezik a nyugati magyarság tárgyi és szellemi emlékeit. A diaszpóraszervezetek támogatása is megnőtt, a 215 intézmény 2018-ban 300 millió Ft-ban részesült. Ez nem túl nagy összeg, de ahhoz képest, hogy *az ezredfordulón még teljesen önfenntartó civil volt a nyugati magyar intézményrendszer, most a magyar állami támogatás nemcsak megerősítette, hanem politikailag is integrálta ezeket az intézményeket,* amelyek önállósága ezáltal kopásnak indult (Emigráns magyar diaszpóra 2019).

A határon túli magyarok bevándorlása Magyarországra (oktatás, munkavállalás, beilleszkedés)

A magyarországi *bevándorlási* folyamatok meghatározó sajátossága, hogy elsősorban a szomszédos országokból jönnek hozzánk, és az összes bevándorló háromnegyede magyar anyanyelvű/nemzetiségű. 1990-ben volt a legtöbb bevándorló, 37 ezer fő (80%-ban Romániából), majd 1992–1998 között évi 13–16 ezer, ezt követően 2004-ig 18–20 ezer között mozgott, majd az uniós tagság után a szomszédos országokhoz képest megnőtt 8 ezer fővel az Unióból érkezettek száma, majd ez visszaállt az előző évi 18–20 ezres szintre (Gödri 2010:24-27).

Bevándorlási engedéllyel 2001-ben 79 652 külföldi tartózkodott Magyarországon, akiknek 47,7%-a volt román, 12,3%-a a jugoszláv utódállamok, 7,4%-a ukrán, 2,2%-a cseh és szlovák állampolgár. Tehát ekkor a bevándorlók közel 70%-a a szomszédos országokból érkezett.

Egy másik fontos mutató a *külföldi kötődésű népességre* vonatkozik, amely a Magyarországon élő külföldi állampolgárokból és a külföldön születettekből áll.

8. táblázat
A külföldön született magyar állampolgárok és a külföldi állampolgárok főbb országok szerint, 2011, 2017

Állampolgárság/ születési hely	2011			2017			
	Külföldi állampolgár	Külföldön született magyar állampolgár	Külföldi kötődésű népesség összesen	Külföldi állampolgár	Külföldön született magyar állampolgár	Külföldi kötődésű népesség összesen	2017. évi külföldi kötődésűek 2011. évi %-ban
Románia	38 574	139 093	177 667	24 040	182 387	206 427	116
Szlovákia	8 246	25 195	33 441	9 519	17 376	26 895	80
Ausztria	3 936	2 897	6 833	4 021	7 102	11 123	163
Németország	16 987	7 294	24 281	18 627	16 039	34 466	143
Ukrajna	11 820	23 953	35 773	5 774	59 272	65 046	182
Szerbia	7 752	21 306	29 058	2 312	37 497	39 809	137
Európa egyéb	12 522	18 047	30 569	34 901	31 038	65 984	216
Európa összesen	112 522	237 785	350 307	99 194	350 756	449 950	128
Összes földrész	143 197	247 870	391 067	151 132	370 126	521 258	133

Forrás: Kincses 2019b:468

A 8. számú táblázatból láthatjuk, hogy 2011 és 2017 között 247.870 főről 370.126-ra nőtt a külföldön született magyar állampolgárok száma. Ez 6 év alatt 49%-os növekedés. Ebben már benne vannak azok is, akik külföldiként Magyarországon éltek 2011 előtt, de a könnyített honosítás révén szerezték meg az állampolgárságot (2015-ig 59 ezer fő) valamint (szintén 2015-ig) 54 ezren létesítettek magyarországi jogcímet a honosítás (kettős állampolgárság) megszerzése után. Kincses Áron árnyaltabb számításai szerint 2017-ben 344.815 külföldön született magyar élt Magyarországon, ez a szám 2011-hez képest 24%-os növekedést jelent. A legfontosabb kibocsátó területek 2017-re a tömbmagyar régiók Hargita (35.613 fő), Maros, Bihar, Szatmár, Kolozs, Beregszászi járás (19.429 fő), Kovászna, Észak-Bácska (12.769), Ungvári járás, Észak-Bánát, Nagyszőlősi járás, Nyitrai kerület (10.286 fő). De legalább ennyire fontos látni a 2011–2017 közti dinamikát, ahogyan egyes régiókban a kitelepülők aránya növekedett: Nagyszőlősi járás 259%, Bákó megye 243%, Beregszászi járás 209%, Munkácsi, Huszti, Técsői, Ungvári járások, és Kovászna megye 157% (Kincses 2019a:6.).

Lakóhely szerint 2011-ben a külföldön született népesség 39,5%-a, 2017-re a fele Budapesten lakott, miközben a fővárosban az ország lakosságának 17,5%-a él. A fővárost Pest megye, majd Csongrád és Szabolcs-Szatmár megye követte. Jellem-

zően a határ menti területeken élnek az adott szomszédos országokból a legtöbben. A külföldön született magyar állampolgárok magasabb iskolai végzettséggel rendelkeztek az országos átlagnál. Az érettségizettek aránya a 25 évesnél idősebb népesség körében 2017-ben 54% volt, míg a külföldön születetteknél 67,9%. Ez az utóbbi csoport korösszetételére és szülőhelyük urbanizáltságára vezethető vissza. Ugyanők felülreprezentáltak a gazdasági aktivitásban is, hiszen míg a lakónépességnek 75,1%-a, addig a külföldön születettek 80,2%-a volt foglalkoztatva 2017-ben (Kincses 2019b:469–478).

Tóth Pál Péter és Gödri Irén 1995-ben és 2002-ben reprezentatív mintán vizsgálta a *magyarországi bevándorlók társadalmi jellemzőit*. A két vizsgálat között 12%-kal nőtt a 60 év fölöttiek aránya, tehát a másodlagos migránsoké, akik a már kiköltözött gyerekeik után érkeztek. Szintén nőtt a falvakból érkezők aránya (12,1%), de a nagyvárosokból érkezők között is 20%-kal nőtt a kisebb településre költözőké, viszont 26,4%-kal a fővárosban lakóké. A 2002-ben megkérdezett magyar bevándoroltak 77,1%-a olyan helyen nőtt fel, ahol a magyarok többségben voltak, de a két vizsgálat között megnőtt azoknak az aránya, akik az etnikailag fele-fele megosztottságú vagy olyan helyekről jöttek, ahol a magyarok kisebbségben, avagy elenyésző számban éltek. A megkérdezett bevándorolt román állampolgárok 95,7%-a, a volt jugoszláv állampolgárok 91,5%-a, az Ukrajnából érkezőknek pedig 84,6%-a volt magyar nemzetiségű. A bevándorlás után a családi állapot a többségnél megváltozott: 70,8% megházasodott, 4,3% elvált, 23,3% élettársi kapcsolatban élt 2002-ben. Az iskolai végzettséget nézve azt tapasztalhatjuk, hogy megnőtt az alacsonyabb iskolai végzettségűek aránya, a felsőfokúaké pedig csökkent (2002-ben nincs vagy alapfokú végzettségű 12,9%, felsőfokú 29,4% volt). A foglalkozást, gazdasági aktivitást tekintve a migráció előtti fél évben az átjöttek fele inaktív volt (közülük nyugdíjas 47,1%, tanuló 29,4%). Az aktívak 56%-a volt alkalmazott. Amikor a kutatók azt vizsgálták, hogy miként változott az átjöttek foglalkozási pozíciója, azt tapasztalták, hogy az átmenetileg romlott, s bár később javult, de nem érte el a migráció előttit. A pozíciójukat leginkább a diplomások tudták megőrizni. (Ők képezik az aktív bevándorolt keresők legnagyobb csoportját 24,7%). A lakhatási pozíciók ennél jelentősebb mértékben változtak, hiszen a kivándorlók 93,1%-a rendelkezett saját tulajdonú lakással, míg ideát ez az arány csak 56,1% lett. (Ugyanakkor, ezt integrációs eredménynek is lehet tekinteni.) 16,2% albérletben, 10,3% szívességi alapon élt valakinél (Tóth 2004, Gödri–Tóth 2005).

A határon túli magyarok magyarországi *munkavállalásával* kapcsolatban 1997–1999-es vizsgálatokból rendelkezünk adatokkal. Már akkor is látszott, hogy a magyarországi munkavállalás csökkenő tendenciát mutat, de azt is tudjuk, hogy a kétezres évektől, ahogy megnyíltak a nyugat-európai munkaerőpiacok, a

9. táblázat
Van-e olyan személy a családban, aki munkavállalásért jár át Magyarországra?

Régió	1997	1999
Erdély	21,2 %	12,9%
Kárpátalja	23,6%	20,6%
Vajdaság	7,3%	5,7%

Forrás: Csata 2011:265.

10. táblázat
Milyen módon jut jövedelemhez Magyarországon?

Milyen módon jutnak jövedelemhez Magyarországon	Erdély	Kárpátalja	Vajdaság
vegyes vállalkozásban dolgozik	6,4%	1,5%	24%
munkavállalási engedélye van	29,8%	20,8%	13,2%
engedély nélkül vállal munkát	56,6%	25,6%	12,4%
piacozik	3,1%	25,3%	11,2%
nem egészen szabályos módon köt üzleteket	–	6,9%	18,4%
egyéb	4,1%	13,9%	22,8%

Forrás: Csata 2011:266.

szomszédországi magyar régiókból a konvertálható kapcsolatok és szaktudás révén sokan túlléptek Magyarországon. 1997-ben és 1999-ben arra a kérdésre, hogy van-e a családban olyan személy, aki munkavállalás érdekében jár át Magyarországra, a reprezentatív minta megkérdezettjei a következő arányban válaszoltak igennel (9. számú táblázat).

1999-ben a megkérdezett erdélyi magyarok 9,1%-a rendelkezett az utóbbi egy évben Magyarországról valamilyen jövedelemmel, Kárpátalján 24,5%, a Vajdaságban pedig 3,5% volt ez az arány (Csata 2011:266). A „munkavállalók" és a „jövedelemhez jutók" közti különbséget az adhatja, hogy Kárpátalján jelentős a piacozás, az árucsempészés szerepe, míg a másik két régióban a megkérdezettek köréből kiestek az épp akkor Magyarországon dolgozók.

Azt vizsgálva, hogy milyen formában dolgoztak Magyarországon (10. számú táblázat), azt látjuk, hogy az erdélyiek nagy részének nem volt munkavállalási engedélye. A kárpátaljaiak számára a piacozás és az üzletelés egy sajátos, de szintén informális csatorna volt a jövedelemszerzésre. A vajdaságiak esetében pedig a vegyesvállalati alkalmazás és a nem szabályos üzletelés volt a leggyakoribb forma.

A korosztályi megoszlást nézve Csata Zsombor vizsgálatából az derül ki, hogy a fiatalabb, rugalmas korosztály az, amelyik a magyarországi másodlagos szek-

torban a leginkább megállja a helyét (Csata 2011:267–268). Az iskolai végzettséget nézve a szakképzett munkaerő folyamatosan visszaszorult, hiszen a ’90-es években mobil szakmunkás réteg, amelynek tagjai vendégmunkásként jöttek át, jórészt kitelepedett Magyarországra. Tóth Pál Péter statisztikái szerint (1993:191) az 1988–1994 között Magyarországra érkezett bevándorló fizikai munkások 81,7%-a szakmunkás vagy kisiparos volt.

A magyarországi munkavállalás mellett fontos integrációs tényező a határon túli magyarok „anya”-országi *képzése*. A 2008/2009-es tanévben 6339 külföldi állampolgárságú magyar nemzetiségű volt a magyarországi oktatási rendszerben. A kárpátaljai magyar tanulók 4%-a, a vajdaságiak 2,4%-a, az erdélyiek 1,2%-a, a felvidékieknek pedig 1,9%-a tanult itt. Csak a felsőoktatást nézve azt látjuk, hogy a kárpátaljai magyar származású egyetemi hallgatók 43%-a, a vajdaságiak 27%-a, a felvidékiek 29%-a, az erdélyieknek pedig 7%-a tanul Magyarországon (Papp Z. 2012:16). A magyarországi felsőoktatásban (a felsőfokú szakképzéstől a doktori képzéssel bezárólag) 2017/2018-ban külföldi hallgatóként országonként a következő számban vettek részt: Románia 2141 fő, Szerbia 1931 fő, Szlovákia 1710 fő, Ukrajna 1168 fő, Horvátország 74 fő, Szlovénia 40 fő (A Magyarországon tanuló 2018). A hallgatók többsége valószínűleg ezekben az adatokban is magyar nemzetiségű, illetve nem tudjuk pontosan, hogy mennyien lehetnek köztük a már csak magyar állampolgárként regisztrált külföldön születettek. Azt, hogy mennyien térnek vissza, nehéz számszerűsíteni, már csak az oda-vissza vándorlás miatt is. De a régebbi Márton Áron Kollégiumi felmérések és az újabb doktorandusz vizsgálatok alapján valószínűsíthetjük, hogy a Magyarországon egyetemet, doktorit végzettek 2/3-a nem tér vissza szülőföldjére.

Az eddigiek alapján arányaiban a nemzetközi és a belföldi migráció között helyezhető el a határon túli magyarok magyarországi bevándorlása, amelynek döntő jellegzetessége, hogy nem szükséges a nyelv- és kultúraváltás, sőt az utóbbi évtizedek magyarországi médiaszocializációja miatt a *Magyarországra kivándorolt lényegében virtuálisan hazaérkezik az „anya”-országba*. Ennek hátterében azért döntően ott van a ’90-es évek elejétől – Szlovákiát leszámítva – a szomszédos országok és Magyarország gazdasági, jövedelmi viszonyai közti szembetűnő különbség, a politikai instabilitás és a kisebbségi lét hátrányaival és jövőbeli bizonytalanságaival szemben a megfelelő társadalmi mobilitási pálya keresése is.

Gödri Irén a Polgár 1995 és a Bevándorlók 2002 kutatás alapján az *egyéni migrációs motivációkat* a gazdasági megfontolásokra, a bizonytalannak érzett szülőföldi jövőre és a családegyesítésre vezette vissza. Négy motivációs típust különített el: a gazdasági migránsokét, a családegyesítőkét, a karriermigránsokét és az etnikai migránsokét.

A gazdasági migránsok (28% az összes bevándorló között, a 2002-es felmérés alapján) a jobb életszínvonal és az előző államuk bizonytalan jövője miatt indultak el. A családegyesítők csoportja (27,4%) vagy a gyerekek után költözött át, vagy házasságkötés révén. Ez már szekundér migrációnak tekinthető, hiszen a két kutatás között a családegyesítéssel érkezők aránya 20-ról 35%-ra nőtt, és a 60 év fölöttiek 80%-a családegyesítési céllal települt át Magyarországra. A karriermigránsok (25%) a szakmai előrejutás, társadalmi mobilitás reményében érkeztek. Az etnikai migránsok (18%) pedig a kisebbségi marginalizált helyzetből való kilépés, a bizonytalan jövő elől kívántak eljönni, és ők voltak azok, akik az etnikai, emberjogi problémákat is a legsúlyosabban ítélték meg szülőföldjükön (11. számú táblázat).

A karriermigránsok aránya a legnagyobb a Szlovákiából érkezők körében, de itt a családegyesítések aránya is magas a házasságkötések miatt. Etnikai migránsokat leginkább a volt jugoszláviaiak között találhatunk. A Romániából és Ukrajnából érkezettek között pedig a gazdasági migránsok és a családegyesítéssel érkezettek a domináns csoportok (Gödri 2010:31).

Visszatérve a magyar–magyar migráció sajátosságaihoz: általában véve ez etnikai migráció, de nem csupán abban az értelemben, hogy a kisebbségi helyzet hátrányai elől menekülnek egy adott országból, vagy abban az értelemben, hogy a társadalmi és gazdasági mobilitást nyelv és kultúraváltás nélkül lehet nagyobb lehetőségeket biztosító országkeretek között megvalósítani. Hanem abban, hogy itt az etnokulturális közösséghez való tartozás egyben kulturális tőkeként jelenik meg, amely a kapcsolathálókon keresztül a bevándorló legkülönfélébb mélységű és hatékonyságú integrációját teszi lehetővé, amelyet Gödri Irén részletesen elemzett (2010).

11. táblázat
Az egyéni migrációs motivációk alapján kirajzolódó bevándorló-típusok (Klaszterelemzéssel létrehozott típusok)

Migrációs motiváció	Bevándorló-típusok				Teljes minta
	Etnikai	Karrier	Gazdasági	Családegyesítő	
Magyarként így látta biztosítva a jövőjét	61,9	37,2	73,0	50,0	54,8
Saját, ill. a család életfeltételeinek javítása	25,4	45,6	77,3	44,0	50,2
A gyermekek jövője miatti aggodalom	30,9	30,4	85,5	38,3	48,3
Családegyesítés	41,4	13,2	5,0	81,9	35,2
A gazdasági helyzet kilátástalansága	47,0	33,6	55,7	11,3	35,6
Nem akart kisebbségben élni	67,4	19,2	19,5	24,8	29,6
Rokonok, barátok, ismerősök hatása	20,4	24,4	19,5	45,4	27,9
Magyarország vonzása, a róla kialakult kép	48,1	38,0	25,5	12,4	28,3
Saját ismeretek, képességek jobb felhasználása	9,9	84,4	7,1	2,1	25,7
A szakmai előrejutás lehetőségének hiánya	7,2	46,0	20,9	1,8	19,2
Házasságkötés	2,8	16,0	8,2	25,2	13,9
Magyar tannyelvű oktatási intézmények hiánya	6,6	21,2	19,5	0,7	12,3
A saját otthoni feltételek	10,5	8,8	17,0	5,3	10,6
Iskolai tanulmányok	0,0	32,0	7,4	3,5	11,1
Kilátástalan politikai helyzet	33,7	6,4	7,8	2,8	10,7
Konkrét egyéni/közösségi emberi jogi sérelem	20,4	2,4	5,3	1,4	6,1
Félelem (pl. etnikai problémák miatt)	19,9	0,4	5,3	2,1	5,7
A bevándorló-típusok megoszlása az összes bevándorló között (%)	17,9	24,7	28,0	27,4	98,0

A táblázat az egyes motivációkat említők arányait tartalmazza. A teljes mintára jellemző arányoknál magasabb arányszámokat (amelyek alapján a típusokat elneveztük) szürkével emeltük ki.

Forrás: Bevándorlók 2002 kutatás, Gödri 2010:31.

Összefoglalás

Az utóbbi évtizedben több mint 1,1 millió fővel nőtt a magyar állampolgárok száma. Minden tizedik magyar állampolgár Magyarország határain kívül él. Mindez az utóbbi egy évszázad második legnagyobb nemzeti/állampolgári integrációs folyamata. Azonban míg az első nagy integrációs próba (1938–1944) két évtizeden át várt és a politikai életben folyamatosan tematizált célként jelent meg, addig a 2010 utáni új állampolgársági helyzet igazából lassan tudatosult. Maga a probléma kívülről hárult a magyar politikai intézményrendszerre. Feladatként, mert a határon túli magyarság egyértelműen a magyar nemzet részének tekinti magát. S ezen az alapon a helyzete kezelését, a nemzetállami marginalizáció ellensúlyozását Magyarországtól várja a transznacionális folyamatokat kihasználva, miután ezt a szomszédos országoknak nem sikerült megoldania.

Etnokulturális alapon szerveződő regionális politikai közösségekről van szó, amelyek saját intézményi alrendszerekkel rendelkeznek, különböző szervezettségű párhuzamos társadalmakkal. Magyarországon ez a helyzet egyszerre hozta magával a nemzetfelfogás etnicizálódását, másrészt a határon túli magyarság többes kötődését (regionális közösségéhez, ahhoz a politikai rendszerhez és közösséghez, amelyhez szülőföldje tartozik és Magyarországhoz).

A ’90-es években mindezt nem lehetett távlatosan átlátni, és a problémát különböző szinteken próbálták kezelni. Nemzetközi szinten az európai kisebbségvédelmi normák térségbeli meghonosításával. A kétoldalú szomszédsági kapcsolatokban a magyar kisebbségi pártok intézményépítő törekvései, majd a ’90-es évektől az autonómiatörekvések támogatásával. Jogi viszonylatban ekkor egyfajta rejtett pozitív diszkrimináció működött az oktatás, a kultúra és a bevándorlás területén, majd 2001-től a magyar állam külön közjogi viszonyt teremtett az idegenjogokon belül a státustörvénnyel. Ez egyben magyarországi kedvezményekkel és egyfajta anyaországi emancipációval is járt. De miután alapvetően ez sem tudta kezelni a kisebbségi magyar közösségek integrációs problémáit, az állampolgársággal jogilag próbálják megoldani a nemzeti reintegrációt. Ugyanakkor, azzal is szembe kellett nézni, hogy a Magyarország és a szomszédai közötti gazdasági, mobilitási különbségek miatt – különösen Kárpátaljáról és Vajdaságból – folyamatos a bevándorlás az anyaországba. Ez egyben az ország demográfiai és munkaerő-utánpótlása is, ugyanakkor a migránsellenes politikai kampányok óhatatlanul kihatnak ezeknek a bevándorlóknak a magyarországi integrációjára.

A magyar politikai elit megosztott a határon túli magyarok integrációja ügyében. Míg a magyar baloldal a kisebbségi magyar politika és a szomszédországi politikai elitek megegyezését szorgalmazza, hosszú távon bízva a kisebbségi au-

tonómiák létrejövetelében, addig a jobboldal a kisebbségi magyar közösségeket a magyar politikai közösség természetes részének tekinti (saját közösségéhez számítva őket), amely az újraszerveződő – egyszerre transznacionális és öntudatos nemzetállami – Közép-Európában az „anya”-ország segítségével építheti ki pozícióit szülőföldjén. Mindkét megközelítésben kulcsszerepe van a támogatáspolitikának, amely a ’90-es években elsősorban a kisebbségi önszerveződések intézményülését támogatta, majd az első Orbán-kormány időszakától a Magyarországról irányított intézményépítő programokat. 2014-től pedig a magyar kormányzat a régiónként kidolgozott gazdaságfejlesztési terveket is figyelembe véve beruházó, gazdaságfejlesztő, illetve a diszfunkcionálisan működő állam (Ukrajna) helyébe lépő szerepekben lép fel. Ezzel a kisebbségi eliteket a magyarországi gazdasági expanzió keretében integrálja. Ebben a helyzetben az etnikailag szervezett magyar intézményi alrendszerek, a médiahasználat, a felsőoktatás, a tudományos és a kulturális élet összekapcsolódtak a magyarországi intézményességgel. Nagy kérdés az, hogy a meglévő kisebbségi intézményrendszer mennyiben lesz a magyarországi minták követője, avagy mintaformáló a saját regionális sajátosságait megjelenítve a magyar identitáspolitiká(k)ban. Hasonlóképpen nagy kérdés, hogy a vezérdemokrácia körülményei között a magyarországi integráció mennyiben ad arra lehetőséget, hogy a kisebbségi magyar közösségek megőrizhessék és fejleszthessék a regionális identitásaikat, és hatékonyan működhessenek a szomszédországi nemzetiesítő identitáspolitikákkal párhuzamosan.

Hivatkozások

Ablonczy B. (2011) *A visszatért Erdély 1940–1944.* Budapest: Jaffa.

Bányai B. (2020a) Magyarország a határon túli magyarokat érintő támogatáspolitikájának átalakulása 2010–2018. I. *Regio,* 1. 171–221. Elérhető: https://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/302 [Letöltve:2020-06-01.]

Bányai B. (2020b) Magyarország a határon túli magyarokat érintő támogatáspolitikájának átalakulása 2010–2018. II. *Regio,* 2. 143–168.

Barcsai T. (2008) *A határon túli magyarok orvosi ellátása.* Elérhető: https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/1501/a-hataron-tuli-magyarok-ellatasa [Letöltve: 2020.06.01.]

Baross Gábor Terv, Dél-Szlovákia/Felvidék regionális gazdasági fejlesztési terve (2014) Szlovákiai Magyar Közgazdász Társaság. Elérhető: https://baross-palyazatok.eu/sites/default/files/BGT-7.pdf [Letöltve: 2020.06.01.]

Bárdi N. – Fedinec Cs. – Szarka L. (szerk.) (1998) *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században.* Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat.

Bárdi N. – Éger Gy. (szerk.) (2000) *Útkeresés és integráció. Válogatás a határon túli magyar érdekvédelmi szervezetek dokumentumaiból 1989–1999.* Budapest: Teleki László Alapítvány.

Bárdi N. (2004) *Tény és való. A budapesti kormányzatok magyarságpolitikája.* Pozsony: Kalligram.

Bárdi N. (2005) A „mumusok" és a „kék madár". A kettős állampolgárság és a nép szavazása. Mi történt? Miről beszélünk? In Haris T. Cs. (szerk.) *Magyar külpolitika az Európai Unióban.* Budapest: Manfred Wörner Alapítvány. 32–58.

Bárdi N. – Misovicz T. (2010) A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája. In Bicskey B. (szerk.) *Határon túli magyarság a 21. században.* Budapest: Köztársasági Elnöki Hivatal. 199–232.

Bárdi N. (2013) *Otthon és haza. Tanulmányok a romániai magyar kisebbség történetéről.* Csíkszereda: Pro-Print.

Bárdi N. (2017) Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája. In Jakab A. – Urbán L. (szerk.) *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon.* Budapest: Osiris. 130–155.

Bencsik P. (2017) Hidegháborúk a kelet-közép európai államszocialista államok között. *Múltunk,* 3. 152–159.

Biró A. Z. (2019) Székelyföld társadalomtudományi megközelítések. *Metszetek,* 2. 3–16. Elérhető: http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201902_01.pdf [Letöltve: 2020.06.01.]

Bita D. – D. Kovács I. (2018) Gyurcsány ráérzett, hogy sokan elvennék a határon túli magyarok jogait. 24.hu, Elérhető: https://24.hu/belfold/2018/01/11/gyurcsany-raerzett-sokan-elvennek-a-hataron-tuliak-jogait/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Bíró G. (1995) *Az identitásválasztás szabadsága.* Budapest: Osiris – Századvég.

Blénesi É. – Mandel K. (szerk.) (2004) *Kisebbségek és kormánypolitika Közép–Európában (2002–2004).* Budapest: Gondolat.

Bognár Z. (összeáll., bev.) (é. n.) Romániai autonómia elképzelések 1989 után. Digitális szövegtár. Elérhető: https://adatbank.transindex.ro/belso.php?alk=48&k=5 [Letöltve: 2020-06.01.]

Borbély S. (2020) Informális gazdasági stratégiák Kárpátalja határvidéki régiójában a szovjet politikai diktatúra és a rendszerváltás éveiben. PhD dolgozat. Debrecen: DE Néprajz és Történettudományi Doktori Iskola.

Csata Zs. (2001) Magyarországi vendégmunka a határon túli magyarok körében. In Dobos F. (szerk.) *Az autonóm lét kihívásai kisebbségben. Kisebbségi riport.* Budapest: Balázs Ferenc Intézet – Books in Print – Osiris. 264–280.

Csepeli Gy. – Örkény A. – Székelyi M. (2002) *Nemzetek egymás tükrében. Interetnikus viszonyok a Kárpát-medencében.* Budapest: Balassi.

Demeter G. – Szulovszky J. (szerk.) (2018) *Területi egyenlőtlenségek nyomában a történeti Magyarországon.* Budapest – Debrecen: BTK Történettudományi Intézet – DE Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék.

Dobos F. – Megyeri K. (2014) *Nemzeti identitás, asszimiláció és médiahasználat a határon túli magyarság körében.* Budapest: Médiatudományi Intézet.

Duray M. (2005) Miért szakadt ketté a MÁÉRT a legutolsó ülésén? *Hitel,* 2. Elérhető: http://epa.oszk.hu/01300/01343/00038/essze.html [Letölve: 2020-06.01.]

Egyes határon túli szervezetek részére nyújtott támogatásokról, *Magyar Közlöny,* 2017. december 27. Elérhető: http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK17227.pdf [Letöltés:2020.06.01.]

Emigráns magyar diaszpóra (2019) tematikus blokk. *Regio,* 2. 211–267. („Minden sikeres szervezet mögött társadalmi megrendelés áll" Beszélgetés az 50 éves Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem három elnökségi tagjával: Varga Pállal, Gaál Enikővel és Kőszegi Ábellel. 211–221.„Malomkövek között – Egy ómódi Magyar Intézet Bajorországban. Filep Tamás Gusztáv beszélgetése K. Lengyel Zsolttal, a Regensburgi Egyetem Magyar Intézetének vezetőjével. 222–245., Az egymás elleni áskálódás tönkretesz minket. Filep Tamás Gusztáv beszélgetése Deák Ernővel, a Bécsi Napló főszerkesztőjével. 246–267.)

Gál K. (2001) A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete. *Pro Minoritate,* 2. 131–149.

Galavits Patrik (2020) A székelyek nem állnak készen az autonómiára – Salat Levente az Azonnalinak. Azonnali, május 18. Elérhető: https://azonnali.hu/cikk/20200518_a-szekelyek-nem-allnak-keszen-az-autonomiara-salat-levente-az-azonnalinak?fbclid=IwAR0ybbfXW065gOFpyPjt5WHn3YcIOfb4DFc-vt5btUdB4n6wHNpzCWR354g [Letöltve: 2020.06.01.]

Gödri I. – Tóth P. P. (2005) *Bevándorlás és beilleszkedés. A szomszédos országokból Magyarországra irányuló bevándorlás az ezredfordulón.* Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet.

Gödri I. (2010) *Migráció a kapcsolatok hálójában. A kapcsolati tőke és a kapcsolatháló szerepe az ezredvégi magyarországi bevándorlásban.* Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet.

Fedinec Cs. (2015) *A Magyar Szent Koronához visszatért Kárpátalja, 1938–1944.* Budapest: Jaffa.

Fedinec Cs. (szerk.) (2016) *A nemzet mint tudományos közösség. Húszéves a Magyar Tudományos Akadémia Magyar Tudományosság Külföldön Elnöki Bizottsága, 1996–2016.* Budapest: MTA.

Földes Gy. (2015) *Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai I–II.* Budapest: Napvilág.

Fülöp M. – Vincze G. (összeáll., bev., jegyz.) (1998) *Revízió vagy autonómia? Iratok a magyar–román kapcsolatok történetéről, 1945–1947.* Budapest: Teleki László Alapítvány.

Haiman É. (2017) Sok kárpátaljai magyar gyógyulhat hazánkban. Magyar Idők, 2017. május 2. Elérhető: https://www.magyaridok.hu/belfold/sok-karpataljai-magyar-gyogyulhat-hazankban-1643107/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Harrach G. – Rákóczi K. (2017) *Külön utakon. Adalékok a felvidéki magyarság 2009 utáni politikatörténetéhez.* Budapest: L'Harmattan.

62-es szovjet egyezmény alapján még mindig jár nekik a magyar nyugdíj? (2016) Kelet Magyarország, március 3. Elérhető: https://szon.hu/magyarorszag/62-es-szovjet-egyezmeny-alapjan-meg-mindig-jar-nekik-a-magyar-nyugdij-9288-ankapjak-2779294/ [Letöltve: 2016.06.01.]

Juhász B. (2020) A vajdasági gazdaságfejlesztési program előzményei, megvalósulása és eredményei. *Studia Mundi – Economica,* 1. 12–25. Elérhető: http://studia.mundi.gtk.szie.hu/sites/default/files/upload/studia/2020-vol7-no1/studia_mundi_vol_7_no_1_2.pdf [Letöltve: 2016.06.01.]

Kántor Z. (szerk.) (2002) *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika.* Budapest: Teleki László Alapítvány.

Kántor Z. (2015) Nemzetpolitika és állampolgárság. *Pro Minoritate,* 4. 36–48.

Kárpátaljai szociális támogatások, 2019 (2019) Elérhető: https://bgazrt.hu/karpataljai-szocialis-tamogatasok-2019/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Kárpár-haza Fejlesztési koncepció 2030 (2014) Elérhető: http://www.nski.hu/a-karpat-haza-fejlesztesi-koncepcio-2030-es-a-nemzetegyesites-fejlesztesi-programja-2014-2020.html [Letöltve: 2020.06.01.]

Keller-Alánt Á. (2020a) Exportált orbánizmus 1.: láb az ajtórésben. [Szlovénia], Magyar Narancs, február 6. Elérhető: https://magyarnarancs.hu/kulpol/lab-az-ajtoresben-126602 [Letöltve:2020.06.01.]

Keller-Alánt Á. (2020b) Exportált orbánizmus 2.: bevált receptek. [Szerbia], Magyar Narancs, február 20. Elérhető: https://magyarnarancs.hu/kulpol/bevalt-receptek-126996 [Letöltve: 2020.06.01.]

Keller-Alánt Á. (2020c) Exportált orbánizmus 3.: így zajlik a Fidesz erdélyi térfoglalása. Magyar Narancs, március 5. [Románia] Elérhető: https://magyarnarancs.hu/kulpol/tudjak-maguktol-127375 [Letöltve:2020.06.01.]

Kincses Á. (2019a) Magyar–magyar nemzetközi vándorlások a Kárpát-medencében, 2011–2017. http://real.mtak.hu/id/eprint/102028 [Letöltve: 2020.06.01.]

Kincses Á. (2019b) A Magyarországon élő külföldi kötődésű népesség területi jellegzetességei, 2011–2017. *Területi Statisztika,* 5. 463–497.

Kiss D. (2001) A határon túli magyarok képe önmagukról, a magyarországi magyarokról és a többségi nemzetről. In Dobos F. (szerk.) *Az autonóm lét kihívásai kisebbségben. Kisebbségi riport.* Budapest: Balázs Ferenc Intézet – Books in Print – Osiris. 31–49.

Kiss T. (2013) Nemzetdiskurzusok hálójában. Az állampolgárság-politika, mint a magyar nemzetre vonatkozó klasszifikációs küzdelem epizódja és eszköze. *Magyar Kisebbség,* 3–4. 7–95.

Kiss T. (2017) Médiaszerkezet, médiafogyasztás a 21. század második évtizedében. In *Magyarok Romániában 1990–2015. Tanulmányok az erdélyi magyarságról.* Budapest: KGRE – L'Harmattan. 406–423.

Kiss T. (2019) Az anyaország nemzetpolitikai dimenziói és az erdélyi magyarságra gyakorolt hatásai. *Pro Minoritate,* 5. 51–84.

Kiss T. – Barna G. – Székely I. G. (2013) A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása. *Magyar Kisebbség,* 2. 7–40.

Kiss T. – Losoncz M. – Öllös L. (2020) Magyarságpolitika Ma: Budapest és a kisebbségi magyar közösségek, augusztus 26. Elérhető: https://www.facebook.com/momentum.mozgalom/videos/364529921606175 [Letöltve 2020.08.28.]

Kiss T. – Toró T. – Székely I. G. (2017) Unequal Accommodation: An Institutionalist Analysis of Ethnic Claim-Making and Bargaining. In Kiss T. et al (szerk.) *Unequal Accommodation of Minority Rights.* Hungarian is Transylvania, Chem: Palgrave Macmillan. 71–166.

Kocsis K. – Tátrai P. (szerk.) (2015) *A Kárpát-Pannon-Térség változó etnikai arculata.* Budapest: MTA CsFK Földrajztudományi Intézet.

Kövér L. – Veress L. (2010) Mi lesz belőlünk, magyarokból? Magyar Nemzet, június 4. 6.

Lábody L. (1993) A határon túli magyarság és a gazdasági együttműködés. *Társadalmi Szemle*, 11. 67–73.

Lábody L. (1996) Magyarország és szomszédsága. In *Európai politikai évkönyv, 1995–1996.* Budapest: MTA. 283–298.

Lanstyák I. (2002) A magyar nyelv határon túli változatai — babonák és közhelyek. *Fórum*, 2, 143–160.

Lázár G. (1983) *A magyar lakosság politikai, történelmi tudata a közvélemény-kutatások tükrében, 1969–1980.* Budapest: Tömegkommunikációs Kutatóközpont.

Lázár G. (1996) A felnőtt lakosság nemzeti identitása a kisebbségekhez való viszony tükrében. In Lázár G. – Lendvay J. – Örkény A. – Szabó I. (szerk.) *Többség – kisebbség. Tanulmányok a nemzeti tudat témaköréből.* Budapest: Osiris – ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport. 9–116.

Losoncz M. (szerk.) (2017) *Ki vagy te, vajdasági magyar? Írások az identitásról és annak hiányáról.* Újvidék: Fórum.

Lőrincz Cs. – Németh Zs. – Orbán V. – Rockenbauer Z. (1998) *Nemzetpolitika '88 –98'.* Budapest: Osiris. Dokumentumok 273–297.

Magyar diaszpórapolitika. Stratégiai irányok (2016) Budapest: MEH Nemzetpolitikai Államtitkárság.

Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitika stratégiai kerete (2012) Budapest: KIM Nemzetpolitikai Államtitkárság.

A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók száma állampolgárságuk szerint 2017/2018 (2018) Elérhető: https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak [Letöltve: 2020.06.01.]

Molnár G. (szerk.) (1993) *Autonómia és integráció.* Budapest: Magyar Szemle.

Nemzettudat, identitáspolitika és nemzetpolitika a mai Magyarországon (2019) Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Political Capital Elérhető: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_Tanulmany_Identitas_191211.pdf [Letöltve: 2020.06.01.]

NERdély1: így hódította meg az erdélyi magyarságot a Fidesz (2018) (Bakk M. – Kiss T. – Salat L. – Székely I. G. – Toró T.) *Átlátszó Erdély,* április 05.

Elérhető: https://atlatszo.ro/napi-politika/nerdely-1-igy-hoditotta-meg-az-erdelyi-magyarsagot-a-fidesz/ [Letöltve: 2020.06.01.]

NERdély2 (2018) *Átlátszó Erdély,* április 6. Elérhető: https://atlatszo.ro/napi-politika/nerdely-2-hogyan-alakitotta-at-az-erdelyi-politikat-a-fidesz/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Papp Z. A. (2012) Kisebbségi magyarok oktatási részvételének értelmezési lehetőségei. *Educatio,* 1. 4–23.

Papp Z. A. (2014) Kisebbségi identitáskonstrukciók a kettős magyar állampolgárság által. *Regio,* 1. 118–155. Elérhető: https://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/9 [Letöltve: 2020.06.01.]

Papp Z. A. (2017) *A nemzeti integráció magyarországi elfogadottságának és támogatottságának vizsgálata.* Budapest: NSKI. Elérhető: https://kisebbsegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/Nemzeti_intergracio_kutatasi_beszamolo_MTAKI_honlap.pdf [Letöltve:2020.08.10.]

Popély Á. – Simon A. – Szarka L. (2012) *Felvidéki vagyok, vagy szlovákiai?* Érsekújvár: Fiatalok a Jövőért Társulás.

Pro Economica Elérhető: https://www.proeconomicaalapitvany.ro/

Rónai A. (szerk.) (1945) *Közép–Európa atlasz.* Balatonfüred: Államtudományi Intézet.

Sik E. (2000) Kezdetleges gondolatok a diaszpóra fogalmáról és hevenyészett megfigyelések a diaszpórakoncepció magyar nézőpontból való alkalmazhatóságáról. In Sik E. – Tóth J. (szerk.) *Diskurzusok a vándorlásról.* Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont. 157–184.

Simon A. (2014) *Magyar idők a Felvidéken 1938–1945. Az első bécsi döntés és következményei.* Budapest: Jaffa.

Sipos Z. (2017a) Határon túli támogatások 1–2. *Átlátszó Erdély.* Elérhető: https://atlatszo.ro/infografikak/hataron-tuli-tamogatasok-1-a-jobb-kez-nem-tudja-mit-tamogat-a-bal/; https://atlatszo.ro/tamogatasok/befektetesek/hataron-tuli-tamogatasok-2-az-allando-tetelek-es-a-legjobb-baratok/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Sipos Z. (2017b) Magához édesgette a FIDESZ az erdélyi magyar online sajtót. *Átlátszó Erdély,* Elérhető: https://atlatszo.ro/szabad-sajto/media/magahoz-edesgette-a-fidesz-az-erdelyi-magyar-online-sajtot/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Sipos Z. (2018) Téglák és emberek. Az Erdélyi Református Egyházkerület ingatlanberuházásai. *Átlátszó Erdély,* augusztus 18. Elérhető: https://atlatszo.ro/tamogatasok/nemzetstrategia/teglak-es-emberek-az-erdelyi-reformatus-egyhazkerulet-ingatlanberuhazasai/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Sólyom L. (2010) Beszéde a nemzeti összetartozás napján az Országgyűlésben. Elérhető: https://felvidek.ma/2010/06/solyom-laszlo-beszede-a-nemzeti-osszetartozas-napjan-az-orszaggyulesben/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Szabó M. (2008) Magyar nemzettudat–problémák a huszadik század második felében. In Dénes *I. Z. (szerk.) Liberalizmus és nemzettudat. Dialógus Szabó Miklós gondolataival.* Budapest: Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely 136–168.

Tabajdi Cs. (1998) *Az önazonosság labirintusa. A magyar kül- és kisebbségpolitika rendszerváltása.* Budapest: CP Stúdió.

Tabajdi Cs. (2001) *Mérleg és számvetés. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdete.* Budapest: CodexPrint.

Tabajdi Cs. (2007) Illúziók ellenében. A valóságos nemzetpolitikai reform céljairól és feladatairól. Népszabadság, március 10.

Tátrai P. – Molnár J. – Molnár D. I. – Kovály K. – Erőss Á. – Ferenc V. – Rákóczi K. (2020) A migrációs folyamatok hatása a kárpátaljai magyarok számának alakulására. *Metszetek,* 9. 4–29.

Termini Kutatóhálózat (2010) Elérhető: http://termini.nytud.hu/htonline/present.php?action=hatartalanitas [Letöltve: 2020.06.01.]

Tóth B. F. – Marjai J. (2019) Utánajártunk a Vajdaságba ömlesztett magyarországi tízmilliárdoknak. 24.hu, szeptember 04. Elérhető: https://24.hu/belfold/2019/09/04/vajdasag-gazdasagfejlesztes-prosperitati-magyarorszagi-milliardok/ [Letöltve: 2020.06.01.]

Tóth J. (1999) Diaszpóra a jogszabályok tükrében. *Regio,* 4. 1999, 46–92.

Tóth J. (2004) Át/kialakuló státusok (uniós polgárok, letelepedettek, diaszpóra tagok, és tolerált külföldiek) In Uő. *Státusjogok.* Budapest: Lucidus. 285–328.

Tóth P. P. (1993) *Nemzetközi vándorlás – Magyarország.* Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet.

Tóth P. P. (2004) A környező országokból Magyarországra vándorlók szocio-demográfiai összetétele és szocio-kulturális háttere. *Demográfia,* 3–4. 232–264.

Tóth Sz. et al. (2013) Jegyzetek a nyelvről. Elérhető: http://www.jgypk.hu/mentorhalo/tananyag/Jegyzetek_a_nyelvrol/index.html [Letöltve: 2020.06.01.]

Törzsök E. (összeáll., szerk.) (2005) Szülőföld program. A határokon túli (Kárpát-medencében élő) magyarság gazdasági alapjainak és társadalmi kohéziójának támogatását célzó lépések előkészítése, valamint ezek lehetséges kapcsolódási pontjainak bemutatása. Stratégiai tanulmány. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal.

Új magyar–román nyugdíjegyezmény (2016) Origo, szeptember 19. Elérhető: https://www.origo.hu/gazdasag/20060919ujmagyarroman.html [Letöltve 2020.06.01.]

A Vajdasági magyar közösségek terület és gazdaságfejlesztési stratégiája (2015) Elérhető: https://www.prosperitati.rs/sites/default/files/dokumentumok/vmsz_gazdasegfejlesztesi_strategia_1.pdf [Letöltve: 2020.06.01.]

Wekerle terv. A magyar gazdaság Kárpát-medencei léptékű növekedési stratégiája (2012) Elérhető:http://2010-2014.kormany.hu/download/1/45/a0000/Wekerle%20Terv.pdf. [Letöltve: 2020.06.01.]

Zsigmond Cs. – Papp Z. A. (2019) A Kárpát-medencei magyar fiatalok médiahasználata és digitális tájképe a GeneZYs 2015 ifjúságszociológiai felmérés adatai tükrében. In Apró I. (szerk.) *Média és identitás 3.* Tanulmányok. Budapest: Médiatudományi Intézet, 11–60.

Kontextus vagy kontaktus?

Előítélet-rendszerek és migrációs tapasztalatok

Papp Z. Attila
Zsigmond Csilla

Bevezető

Tanulmányunkban[1] a migrációs tapasztalat és a migrációs érintettség, illetve a társadalmi integráció előítéletekre gyakorolt hatását vizsgáljuk, figyelembe véve a társadalmi hátteret és a kontextus és kontaktus előítéletességet befolyásoló különböző aspektusait. A témánk szempontjából fontos elméleti fogódzók ismertetése után, ezekre építve fogalmazzuk meg kutatási kérdéseinket és hipotéziseinket. Első lépésben kétváltozós elemzéssel vizsgáljuk a konkrét társadalmi és etnikai csoportokkal kapcsolatos előítéleteket a szocio-demográfiai háttér, a migrációs tapasztalat, illetve a társadalmi integráció két formája – a társas kapcsolatok, illetve a társadalmi részvétel – összefüggéseit. Az elemzés második részében az etnikai előítéletek látens struktúráját igyekszünk feltárni, három elfogadó véleményegyüttest vizsgálva: 1) *toleráns-elfogadó viszonyulás*, amely olyan „távoli" idegen csoportok, mint a migránsok, a menekültek, a muszlimok, az arabok elfogadása mellett a romák pozitív megítélését is tartalmazza. Egy másik véleményáramlat a szerbek, románok, szlovákok, ukránok pozitív megítélésére épül, ezért 2) *kelet-közép-európaiságnak* nevezzük, harmadrészt beazonosítottunk egy explicit 3) *etnocentrikus beállítódást*, amely a bárhol (Magyarországon, Nyugaton vagy Erdélyben) élő magyarok rokonszenvére épül. A három előítéletáramlat ugyan másképpen működik, ám közös bennük, hogy a szocio-demográfiai változókkal kisebb mértékben, a társadalmi integráció két jelzett formája – a társas kapcsolatok és a társadalmi részvétel –, valamint a kontextus változók segítségével jelentősebb mértékben magyarázhatók.

1 A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program, Mobilitás Kutatási Centrum projekt keretében készült.

Elméleti és módszertani szempontok

Az elmúlt évek nemzetközi felméréseinek eredményei azt mutatták,[2] hogy a magyar társadalom európai összehasonlításban kevésbé elfogadó, erősebb az elutasítás, a *másság*tól való elzárkózás – bármit is jelentsen ez a „másság" – vagy az *idegentől* (Schuetz 1944), és az elutasítás mértéke növekvő (Messing–Ságvári 2016), amelyet a *csoportokkal szembeni elutasítás elmélete*[3] alapján is vizsgálhatunk (Zick et al. 2008). Ez az elmélet integrálta a korábbi szociálpszichológiai elméleteket, amelyek az előítéletesség kialakulására vonatkoztak. A nemzetközi összehasonlító vizsgálatok is azt mutatták,[4] hogy Magyarországon nagy mértékű az idegenellenesség, amely egy általánosabb kelet-nyugat kognitív „lejtőn" is értelmezhető, a kelet-közép-európai országokban erős idegenellenesség a nyugat-európai országok esetében számottevően alacsonyabb (Csepeli–Örkény 2017:85). Szintén kelet-nyugati különbségeket jelzett egy nyolc országra kiterjedő előítélet-vizsgálat is,[5] amelyben a szerzők a történelmi múlt mellett az életkörülményekkel magyarázták a viszonyulásbeli különbségeket (Beréti–Tóth 2014). Ugyanerre a vizsgálatra alapozva fogalmazták meg kutatók, hogy a társadalmi emlékezet az előítélet-attitűdök meghatározója (Örkény–Váradi 2010).

A menekültekkel és bevándorlókkal kapcsolatos attitűdök alakulását elemzi az ESS 7. hulláma és az Eurobarometer 2015-ös adatfelvételei alapján Simonovits és Szeitl, rámutatva arra, hogy 2013-hoz képest 2015-re hogyan erősödött meg az a vélemény, miszerint az EU és tagállamainak egyik legsúlyosabb kihívása a jövőre nézve a migráció, és ez a vélekedés a magyarok körében az EU-átlagnál magasabb volt (2016:422–423).

Az idegenellenesség és az elutasítás/bezárkózás magyarországi drasztikus erősödését jelzi az OECD 2020-as – az EU tagállamok sokszínűségét elemző – jelentése is, amely a diverzitáshoz való viszonyulás alakulását vizsgálta a 2008 és 2018 közötti időszakban. A társadalmi sokszínűséget három – egy etnikai kisebbséghez, egy szexuális kisebbséghez, illetve egy bevándorló személyhez kapcsolódó – viszonyulással mérték. A felmérés tanúsága szerint Magyarországon a legalacsonyabb azoknak az aránya, akik lakókörnyezetüket megfelelőnek gondolják ilyen kisebbségi csoportokhoz tartozó egyének számára (12%).[6] Amel-

2 Például a *European Social Survey* (ESS) 2002–2015 adatfelvételei.

3 *Group focused enmity syndrome* (GFE).

4 *International Social Survey Programme* (ISSP) 2013-as felmérése (kiegészülve az 1995-ös és 2003-as vizsgálattal).

5 A Friedrich Ebert Alapítvány által 2008-ban végzett vizsgálat nyolc országra terjedt ki: Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország és Portugália.

6 A mindhárom állítással egyetértők százalékos aránya (lakókörnyezetük jó élőhely egy

lett, hogy 2018-ban az EU tagállamai közül Magyarországon volt a legelutasítottabb a társadalmi sokszínűség, szintén itt volt a legnagyobb mértékű a visszaesés a 2008-as adatokhoz viszonyítva – 2008-ban még a megkérdezettek 54%-a gondolta befogadónak lakókörnyezetét ugyanezen három kisebbségi csoport tagjaival szemben (OECD 2020:22).

A magyarországi előítéletkutatások szakirodalma, az elméletibb megközelítésektől, az előítéletkutatások történetén át, az empirikus elemzésekig, terjedelmes és gazdag. Ugyanakkor, fontos megemlíteni az elméleti és módszertani dilemmákkal és problémákkal foglalkozó tanulmányokat is, amelyek kritikusan közelítenek mind az *előítéletesség* elméleti meghatározása, mind a mérésére vonatkozó módszertanhoz, jelezve az előítéletességhez és ennek vizsgálatához kapcsolódó dilemmák és kihívások sokszínűségét (például Erős 2005, 2007, Erőss–Gárdos 2007, Sólyom 2017).

A társadalmi bezárkózás és elutasítás felerősödésének okaival szintén számos magyar és nemzetközi szociológiai és szociálpszichológiai elemzés foglalkozik, így sor került többek közt a nemi hovatartozás, az életkor, az iskolázottság, az iskolai szocializáció, a társadalmi státusz és közérzet, a társas kapcsolatok, a média, a politikai attitűdök és a vallásosság előítéletességre gyakorolt hatásának az elemzésére is (Fábián–Sík 1996, Sík 2016, Dencső–Sík 2007, Csepeli et al. 1998, Neményi–Takács 2005, Örkény 2005, Murányi 2006, Örkény–Váradi 2010, Messing–Ságvári 2016). Több tanulmány is arra az eredményre jutott, hogy a férfiak és az idősebbek elutasítóbbak, a magasabb iskolai végzettségűek pedig toleránsabbak a különböző etnikai és társadalmi csoportokkal szemben. Szintén visszaköszönő motívum, hogy a társadalom vesztes csoportjai (az alacsonyabb iskolai végzettségűek, a munkaerőpiacról kiszorultak, a hátrányos térségekben élők) körében magasabb az idegenellenesség. Átlag fölötti az idegenellenesség a politikailag kevéssé aktívak és a nagyvárosokban élők körében is (Sík–Simonovits–Szeitl 2016). Több kutatás azt is kimutatta, hogy a jobboldali vagy szélsőjobboldali politikai beállítódás erősíti a migránsokkal, menekültekkel kapcsolatos előítéleteket (például Örkény–Váradi 2010, Messing–Ságvári 2019).

Újabb kutatási irányok a szolidaritás témakörét is beemelték a migrációs folyamatok értelmezésébe és a menekültekkel kapcsolatos elfogadás értelmezésébe. A menekültek elfogadása és a menekültek támogatásával kapcsolatos tevékenységekben való részvétel összefügghet az egyéni migrációs tapasztalatokkal is: a segítő-segített kapcsolat ugyan aszimmetrikus viszony, de a mások és önmagunk segítése nem egymást kizáró, hanem egymást erősítő folyamatok (Zakariás 2018, Feischmidt–Zakariás 2020).

– etnikai, szexuális, bevándorló – kisebbségi személy számára).

Messing és Ságvári ESS adatok alapján végzett elemzésük elméleti keretezésében a migrációval kapcsolatos attitűdök vizsgálatánál különbséget tettek az attitűdök kognitív, viselkedési és érzelmi dimenziói között, és azonosították azokat a tényezőket, amelyek hozzájárulnak a migránsok elfogadásához vagy elutasításához. Utóbbiak között említik a szocio-demográfiai jellemzőkön kívül, a szubjektív jól-létet, a közeljövőtől való (pénzügyi) félelmeket, az etnikai hovatartozást vagy származást, a politikai részvételt, az egyéni értékeket, a társadalmi izolációt, illetve az úgynevezett „hely ellenőrzését", azaz azokat a hiteket, véleményeket, amelyek bizonyos események bekövetkeztét valószínűsítik (felelősség, bizalom stb.) (Messing–Ságvári 2019:9–11).

Elemzésünkben a szocio-demográfiai változók, valamint a mobilitás és migrációhoz köthető kontextus- és kontaktus-hatások mellett, a társadalmi integráció előítéletekre gyakorolt hatását is igyekeztünk feltérképezni. Bár a társadalmi integrációnak több formája megkülönböztethető, amelyek különböző módon függhetnek össze a társadalmi mobilitással, illetve eltérő módon kapcsolhatják össze a társadalom tagjait (Kovách 2017, Kovách–Hajdu–Gerő–Kristóf–Szabó 2016), vizsgálatunkban elsődlegesen a társas kapcsolatok – erős és gyenge kötések –, illetve a társadalmi részvétel – civil szervezeti tagság, politikai aktivitás és bizalom – előítéletekre gyakorolt hatását elemeztük.

Kutatási kérdések

Elemzésünk egyik fontos kérdése a kontaktus-hipotézishez köthető, mivel a migrációs tapasztalatnak az előítéletek korábban jelzett rokonszenv–ellenszenv dimenziójára gyakorolt hatását járja körül. A kontaktus-hipotézis (Allport 1954) a megjelenése utáni több mint fél évszázadban rengeteg módosításon és finomításon esett át (Dovidio et al. 2005), de mindmáig fontos megközelítésmód az előítéletkutatásokban. Alapgondolata, hogy az előítéletesség leginkább a különböző társadalmi csoportok közötti gyakori és rendszeres kapcsolatokkal bontható le. Míg számos kutatás visszaigazolta ezt az elméletet – például Pettigrew és Tropp (2006) több mint 500 kutatást áttekintő metaanalízise –, a kapcsolatok jelenléte/sűrűsége nem minden esetben csökkentette az előítéletességet és sztereotípiákat (lásd például Forbes 2004). Vajon mely esetekben csökkenti a kontaktusok rendszeressége és gyakorisága az előítéletességet, és mely esetekben lesz az előítéletesség hatással a kontaktusok alakulására, hogyan alakul ez többségi és kisebbségi csoportok esetében (Binder et. al 2009)? – ilyen és ehhez hasonló kutatási kérdések adnak alkalmat az elmélet folyamatos továbbgondolására és finomítására. Tanulmányunkban a kontaktus-hipotézis általánosabb értelemzési keretét használjuk, a kontaktus és kontextus hatását részben együtt vizsgáljuk,

azt feltételezve, hogy ezek együttes hatása jelentkezik a társadalmi csoportokkal szembeni elfogadás-elutasítás mértéke és mintázatai mögött. Magyarországon és magyar adatokon is számos elemzés használta a kontaktus-hipotézist, például a már korábban említett 2008-as és 2016-os nemzetközi összehasonlító vizsgálat (Örkény–Váradi 2010, Sík–Simonovits–Szeitl 2016), vagy a kontaktushatás mellett a kontextus hatását külön is hangsúlyozó, vegyes lakosságú településeken élők előítéletességét vizsgáló 2007-es kutatás,[7] melynek egyik fontos eredménye azt jelezte, hogy a vegyes lakóhely önmagában is csökkentheti az előítéleteket (Balassa–Kovács 2010).

A migrációs tapasztalat tehát a *kontextus*- és *kontaktushatás* által egyaránt befolyásolhatja az előítéletességet, ugyanakkor a külföldi *idegenségtapasztalat* is hatással lehet az *idegenellenességre*. Szintén a kontextus és kontaktus-hipotézishez kapcsolható a lakóhely/településtípus előítéletességre gyakorolt hatása, valamint a belső (országon belüli) mobilitás és a társadalmi csoportokkal szembeni elfogadás-elutasítás alakulása. Elemzésünkben ezekre reflektálunk.

Tanulmányunkban mi is kitérünk a szocio-demográfiai jellemzőknek, illetve a társadalmi integrációnak a különböző társadalmi csoportokkal szembeni elfogadásra vagy elutasításra gyakorolt hatására, ugyanakkor az elfogadás–elutasítás együttes mintázataira és a kontextus- és kontaktusváltozóknak, valamint a migrációs érintettségnek az előítéletek megszilárdításában játszott szerepére is. Emellett a Messing és Ságvári (2019) által felvázolt modellhez kapcsolódóan használunk olyan magyarázó változókat, amelyek az adatbázisunkban rendelkezésre állnak, és kiegészítjük azokat a társadalmi szolidaritás dimenzióval is.

Először a különféle előítéleteket a szocio-demográfiai háttér-, a migrációs tapasztalathoz köthető kontextus-, és kontaktusváltozókkal, illetve a társadalmi integrációval magyarázzuk. Az elemzés második részében kifejezetten az etnikai előítéletekre koncentrálva sajátos véleményegyütteseket igyekszünk feltárni, majd egységes modellben magyarázzuk az eltérő mintázatokat. Azt feltételezzük ugyanis, hogy a 2015 utáni úgynevezett migránsválság, a hazai migránsdiskurzus mint egy tágabb társadalmi kontextus érezteti hatását az előítéletek rendszerére, ugyanakkor az elmúlt évtizedben egyre markánsabban kibontakozó külföldi munkavállalási tapasztalat – mint kontaktushatás –, valamint a társadalmi integráció hatása szintén tetten érhető az előítéletek mintázataiban. (Erről részletesebb hipotéziseinket lásd később.)

7 Húsz, vegyes lakosságú – magyar, német, szlovák – településsel külön is foglalkozó, illetve országos mintájú felmérés 2007-ben (Balassa–Kovács 2010).

Előítéletek és előítélet-térképek a szocio-demográfiai háttér tükrében

A KEP felmérésben[8] a társadalmi távolságokat egy ötfokozatú rokonszenv–ellenszenv skála mérte, 19 etnikai és társadalmi csoporttal szemben. Elsőként nézzük a rokonszenv index átlagait és szórásait összességében (1. számú táblázat).

1. táblázat
Etnikai és társadalmi csoportokkal szembeni rokonszenv–ellenszenv
(átlagok)*

Mennyire rokonszenvesek vagy ellenszenvesek az Ön számára az alábbi csoportba sorolható személyek?	átlag	SD
Magyarországon élő magyarok	2,19	0,821
erdélyi (romániai) magyarok	2,64	0,817
nyugaton élő magyarok	2,72	0,695
vállalkozók	2,78	0,682
németek	2,83	0,74
szlovákok	2,89	0,703
szerbek	3	0,727
románok	3,05	0,777
kínaiak	3,05	0,71
ukránok	3,12	0,785
zsidók	3,19	0,763
politikusok	3,35	0,808
romák	3,39	0,949
arabok	3,59	0,824
muszlimok	3,62	0,851
homoszexuálisok	3,69	0,881
menekültek	3,73	0,896
migránsok	3,98	0,902
kábítószerfogyasztók	4,02	0,894

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; … 5 – nagyon ellenszenvesek.

Látható, hogy az etnikai autosztereotípia[9] a legerősebb (a saját csoport után az erdélyi magyarok, illetve a nyugaton élő magyarok[10] a legrokonszenvesebbek),

8 Az MTA Kiválósági Együttműködési Program keretében meghirdetett „Mobilitási Kutatási Centrum” projekt keretében 2018 őszén történt országos reprezentatív felmérés.

9 A saját csoportról alkotott pozitívabb kép.

10 A nyugaton élő magyarok a korábbi évtizedekben elsősorban az amerikai és nyugat-európai (emigráns) magyar diaszpórát jelentette, mára az „újhullámos” migráció és a transznacionális migráció eredményeként sokkal inkább az elmúlt években (évtizedben) migráltakat.

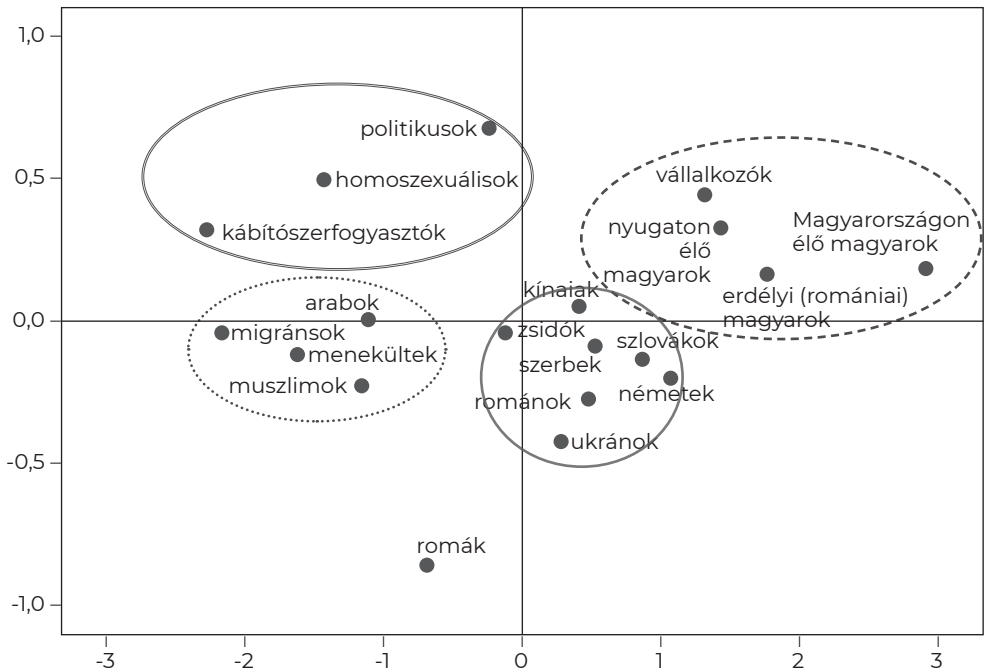
ez követi a vállalkozók és a németek iránti rokonszenv, majd a szomszédos országokban élő többségi nemzetiségűek – szlovákok, szerbek, románok, ukránok – kiegészülve a kínaiakkal és zsidókkal. A skála ellenszenvesebb oldalán előbb a politikusok és a romák találhatók, majd negatívabb megítélésben az arabok, a muszlimok, a homoszexuálisok[11] és a menekültek következnek, a legelutasítottabbak pedig a migránsok és a kábítószerfogyasztók. 2015-től felerősödött a menekült- és migránsellenesség, ezt jelezték korábbi felmérések is, ilyen értelemben nem „meglepetés" ezeknek a csoportoknak az erősebb elutasítása, ami az általános politikai klímától és diskurzustól sem független (Bernáth–Messing 2015, Simonovits–Szeitl 2016). Minél erősebb az elutasítás, annál nagyobb a szórás értéke is, vagyis a legellenszenvesebb csoportok megítélésében van a legnagyobb eltérés (megosztottság) a válaszadók körében.

Az árnyaltabb kép érdekében többdimenziós skálázás (ALSCAL) módszert használtunk, hogy az ezzel feltárható mentális térképen jobban megragadhassuk az előítéletek mintázatait. Az ábra vízszintes tengelye a már ismertetett ellenszenv–rokonszenv dimenziót mutatja: minél nagyobb az érték, annál szimpatikusabb az adott csoport (az ábra jobb oldalán helyezkedik el), minél kisebb az érték, annál ellenszenvesebb az adott csoport (az ábra bal oldalán található). A függőleges tengely pedig egy közeli–távoli (nem idegen–idegen) dimenziót jelöl: az ábra felső felében elhelyezkedő csoportok a nem idegenek, az alsó felében vannak az idegenebbek/távolabbiak.

A korábbi adatokhoz képest (1. számú táblázat) nemcsak a rokonszenv–ellenszenv alakulását láthatjuk, hanem a saját csoporthoz képesti nem idegen–idegen távolságot is, és ezek alapján négy csoport körvonalazódik. A saját csoporthoz közeli rokonszenves csoportot a vállalkozók, a nyugaton élő magyarok és az erdélyi (romániai) magyarok alkotják. Az ellenszenves nem-idegenek pedig a politikusok, a homoszexuálisok és a kábítószerfogyasztók. Vagyis a nem-idegen/közeli tengelyen „belső" (országon belüli) társadalmi csoportok helyezkednek el, kiegészülve a „nemzeti" csoportokkal – a nyugaton élő és az erdélyi magyarokkal. A szimpatikus, inkább idegenek közé sorolhatók a szlovákok, a kínaiak, a zsidók, a románok, a németek és az ukránok, az ellenszenves idegenek pedig a romák, az arabok, a muszlimok, a menekültek és a migránsok. A romáknak az idegen csoportok közé kerülése elgondolkodtató, jelzi a menekültekkel és migránsokkal történő „összekapcsolást" az előítéletek területén, miközben az is látható, hogy kevésbé ellenszenves/elutasított csoport, mint az ehhez a klaszterhez sorolható

11 Mivel a felmérésben a homoszexuálisok megnevezés szerepelt, elemzésünk során is ezt használjuk, jelezve, hogy érdemes szem előtt tartani, hogy maga a megnevezés negatív konnotációjú lehet a leszbikusok és melegek megítélésében, és nem fedi le megfelelően az LMBT+ csoporthoz tartozókat.

1. ábra
Előítélet térkép (teljes minta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



Stress = ,04918, RSQ = ,99106

másik négy csoport. A homoszexuálisok és a kábítószer fogyasztók a legelutasítottabb csoportok közé tartoznak, de a közeli–távoli tengelyen ezek a csoportok az „ellenszenves ismerősök" térfélre kerültek (1. számú ábra).

A szocio-demográfiai változók szerint korcsoportos bontásban csupán három etnikai csoport megítélésében jelentkeztek szignifikáns eltérések, a németek és a kínaiak megítélésében – akik a legfiatalabbak körében a legrokonszenvesebbek –, valamint az erdélyi (romániai) magyarok esetében, ahol azonban fordított a tendencia, az idősek a legelfogadóbbak.[12] A fiatalok ugyanakkor elfogadóbbnak bizonyultak a homoszexuálisokkal és a kábítószerfogyasztókkal szemben is, mint az idősebb korosztály. Korábbi magyarországi felmérések eredményei alapján azt feltételeztük, hogy a fiatalok körében erősebb lesz az elutasítás, mint az idősebb korosztályoknál, bár európai kontextusban a mérések inkább azt jelezték, hogy az életkorral nő a *más* csoportok elutasítása (Beréti–Tóth 2014).

Nemek közötti szignifikáns különbségek a szomszédos országok többségi nemzetiségű csoportjainak – románok, szlovákok, szerbek, ukránok – a megítélésében jelentkeztek, kiegészülve a romákkal, a németekkel, a zsidókkal, a kínaiakkal és a

12 A korcsoportos bontás: 18—39; 40—59; 60 és fölötte.

muszlimokkal, valamint a homoszexuálisokkal, a politikusokkal és a migránsokkal szembeni attitűdökkel. Minden felsorolt csoporttal szemben a nők megítélése pozitívabb, mint a férfiaké, amely korábbi elemzések eredményeivel is egybecseng, azaz: a nők toleránsabbak, mint a férfiak (Dencső–Sík 2016) (2. számú táblázat).

2. táblázat
Rokonszenv index nemek alapján (szignifikáns eltérések)*

	férfi	nő	össz.	szign.
románok	3,1	3	3,05	0,001
szlovákok	2,94	2,85	2,89	0,002
szerbek	3,03	2,97	3	0,018
ukránok	3,16	3,09	3,12	0,033
romák	3,44	3,34	3,39	0,007
zsidók	3,26	3,13	3,19	0,000
németek	2,86	2,8	2,83	0,044
kínaiak	3,12	2,99	3,05	0,000
muszlimok	3,65	3,58	3,62	0,030
homoszexuálisok	3,77	3,63	3,69	0,000
politikusok	3,39	3,32	3,35	0,033
migránsok	4,03	3,94	3,98	0,014

* SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; … 5 – nagyon ellenszenvesek.

A családi állapot alapján több csoportnál találtunk szignifikáns eltéréseket. A szomszédos nemzetiségűek közül a szlovákok, de több etnikai és társadalmi csoport esetében is – németek, menekültek, migránsok, arabok, vállalkozók, homoszexuálisok, kábítószerfogyasztók – az egyedülállók kevésbé előítéletesek, elfogadóbbak, mint az elváltak/özvegyek, illetve a házasok/élettárssal élők (3. számú táblázat). A saját etnikai csoporthoz tartozóknál azonban fordított az irány, a házasok/élettárssal élők jobban rokonszenveznek a Magyarországon élő magyarokkal és az erdélyi magyarokkal, mint az egyedülállók.

Az iskolai végzettség – a saját „nemzeti” csoportot leszámítva: Magyarországon élő magyarok, nyugaton élő magyarok és erdélyi magyarok – minden csoport megítélésére hatással van, egy kivételtől eltekintve, a magas iskolai végzettségűek (diplomások) kevésbé elutasítóak, mint az alacsonyabb végzettségűek. Azaz, korábbi felmérések eredményeivel összhangban (Örkény–Váradi 2010), mi is azt találtuk, hogy az iskolázottság növekedése mérsékli az előítéletességet (4. számú táblázat). A romák megítélésében a legfeljebb 8 általánost végzettek a diplomásoknál elfogadóbbnak bizonyultak, feltételezhetően a (egyenlőtlen) társadalmi struktúrából adódó, több kontaktusra lehetőséget adó, ismerősebb kontextus miatt.

3. táblázat
Rokonszenv index családi állapot alapján (szignifikáns eltérések)*

	egyedülálló	házas/élet-társsal él	elvált/öz-vegy	össz.	szign.
szlovákok	2,94	2,85	2,92	2,89	0,025
Magyarországon élő magyarok	2,26	2,13	2,25	2,19	0,000
németek	2,8	2,8	2,91	2,83	0,002
erdélyi (romániai) magyarok	2,7	2,59	2,66	2,64	0,011
menekültek	3,66	3,78	3,73	3,73	0,025
homoszexuálisok	3,6	3,73	3,73	3,69	0,003
kábítószerfogyasztók	3,88	4,08	4,07	4,02	0,000
vállalkozók	2,77	2,74	2,85	2,78	0,004
migránsok	3,88	4,03	4	3,98	0,002
arabok	3,55	3,64	3,56	3,59	0,048

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; ... 5 – nagyon ellenszenvesek.

4. táblázat
Rokonszenv index iskolai végzettség alapján (szignifikáns eltérések)*

	legfeljebb 8 általános	szakmun-kásképző, szakiskola	érettségi	diploma	össz.	szign.
románok	3,05	3,16	3,04	2,93	3,05	0,000
szlovákok	2,89	3	2,86	2,81	2,89	0,000
szerbek	3	3,1	2,97	2,92	3	0,000
ukránok	3,12	3,22	3,1	3,02	3,12	0,001
romák	3,29	3,51	3,42	3,35	3,39	0,000
zsidók	3,18	3,28	3,19	3,11	3,19	0,005
németek	2,89	2,87	2,8	2,74	2,83	0,002
kínaiak	3,04	3,14	3,04	2,97	3,05	0,001
muszlimok	3,66	3,68	3,59	3,49	3,61	0,002
menekültek	3,77	3,83	3,73	3,55	3,73	0,000
homoszexuálisok	3,81	3,76	3,64	3,52	3,69	0,000
kábítószerfogyasztók	4,07	4,09	3,98	3,93	4,02	0,001
vállalkozók	2,84	2,82	2,75	2,66	2,78	0,000
politikusok	3,4	3,45	3,33	3,18	3,35	0,000
migránsok	4,04	4,05	3,95	3,84	3,98	0,000
arabok	3,63	3,65	3,59	3,46	3,59	0,001

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; ... 5 – nagyon ellenszenvesek.

A gazdasági aktivitást is bevonva elemzésünkbe[13] szignifikáns eltérések csupán két csoport esetében jelentkeztek: a romákat legkevésbé a munkanélküliek utasították el, a vállalkozók pedig leginkább az aktívak körében rokonszenvesek. A saját átlagos havi jövedelmet is vizsgálva azt látjuk, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők elfogadóbbak, mind a szomszédos országok nemzeteivel, mind a menekültekkel, migránsokkal, az arabokkal, de a kínaiakkal, a németekkel, a zsidókkal és a politikusokkal szemben is, legnagyobb mértékben pedig a vállalkozók iránti rokonszenvet erősíti a magasabb jövedelem. A háztartási jövedelem szerinti kvintilisekre osztás által mért társadalmi státusz hatását vizsgálta Messing és Ságvári az ESS 7. hullámának adatbázisán nemzetközi összehasonlításban, arra a következtetésre jutva, hogy az alacsony társadalmi státusz ráerősít a társadalom „bezárkózására" és idegenellenességére. Nemzetközi összehasonlításban azokban az országokban erősebb az elfogadás, ahol kisebb a jövedelmi különbség a „gazdagok" és a „szegények" csoportjai közt, a magyarok körében azonban ez esetben is erős az elutasítás, a leggazdagabb kvintilisbe tartozók is idegenellenesebbek, mint a többi vizsgált ország legszegényebb kvintilisébe tartozók (Messing–Ságvári 2016:25).

A lakóhely hatása, amint korábban is jeleztük, a kontextus és kontaktus elmélet keretében is értelmezhető, a heterogénebb közeg segítheti az elfogadást, csökkentheti a negatív sztereotípiákat. Településtípus szerinti bontásban szignifikáns különbségek jelentkeztek a szomszédos nemzetekkel szembeni rokonszenvben–ellenszenvben (románok, szlovákok, szerbek), akárcsak a németek, a kínaiak, a muszlimok, valamint a politikusok és a vállalkozók esetében – a budapestiek bizonyultak a legelfogadóbbnak, őket követték a megyeszékhelyen lakók, majd a községekben élők, és ezekkel a csoportokkal szemben a városi lakosság a legelutasítóbb. Néhány csoport esetében a megyeszékhelyen élők bizonyultak elfogadóbbnak, őket követték a budapestiek, majd a városi és községi lakosok: a menekültekkel, a migránsokkal, a homoszexuálisokkal és a kábítószerfogyasztókkal szemben (5. számú táblázat).

Nem elégedtünk meg az átlagértékek jelezte szignifikáns különbségekkel, és a társadalmi távolság lakóhely szerinti mintázatait is látni szerettük volna, ezért a többdimenziós skálázás (ALSCAL) módszeréhez fordultunk. A mentális térképek alapján jobban kirajzolódnak a különbségek.

A budapestiek almintáján a szimpatikus közeliek – vállalkozók, nyugaton élő magyarok, erdélyi magyarok – mellett a politikusok is a rokonszenvesebb közeliek közé tartoznak, a zsidók viszont kikerültek a szimpatikus távolabbiak csoportjából

13 A gazdasági aktivitást jelző kategóriák: aktív, munkanélküli, tanuló, nyugdíjas, egyéb inaktív.

5. táblázat
Rokonszenv index lakóhely szerint (szignifikáns eltérések)*

	Buda-pest	Megye-székhely	Város	Község	Össz.	szign.
románok	2,93	3,06	3,08	3,08	3,05	0,005
szlovákok	2,7	2,95	2,91	2,95	2,89	0,000
szerbek	2,8	3,03	3,02	3,07	3	0,000
ukránok	2,89	3,14	3,15	3,22	3,12	0,000
németek	2,64	2,87	2,81	2,93	2,83	0,000
kínaiak	2,92	3,07	3,11	3,05	3,05	0,000
muszlimok	3,44	3,53	3,7	3,66	3,62	0,000
menekültek	3,68	3,59	3,83	3,73	3,73	0,000
homoszexuálisok	3,65	3,59	3,73	3,74	3,69	0,009
kábítószerfogyasztók	3,96	3,9	4,05	4,1	4,02	0,001
vállalkozók	2,65	2,82	2,79	2,8	2,78	0,001
politikusok	3,16	3,29	3,38	3,46	3,35	0,000
migránsok	3,88	3,84	4,03	4,05	3,98	0,000
arabok	3,46	3,45	3,67	3,66	3,59	0,000

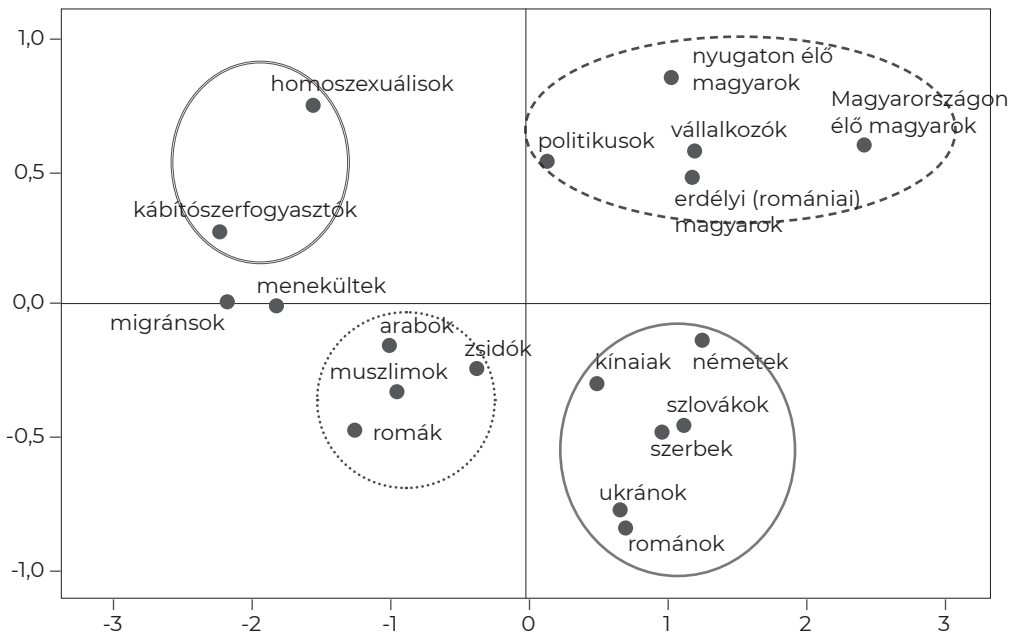
* SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; ... 5 – nagyon ellenszenvesek.

– akik a németek, a szlovákok, a szerbek, a kínaiak, az ukránok, a románok, ahol az utóbbi kettőtől nőtt viszont a társadalmi távolság –, átkerülve az ellenszenves mezőbe. Mellettük az idegen ellenszenves csoportot a romák, a muszlimok és az arabok alkotják, a menekültek és migránsok az ellenszenves térfélen vannak, az ismerős–idegen határvonalán. A homoszexuálisok és a kábítószer fogyasztók az ismerős ellenszenves mezőben helyezkednek el ezúttal is (2. számú ábra).

Elmozdulás figyelhető meg az egyes csoportok megítélésében a fővárostól eltávolodva, például a politikusok átkerülnek az ellenszenves közeliek csoportjába, majd a községben élők esetében a romákkal együtt, ők válnak az ellenszenves távoliakká. Az erdélyi magyarok a városiak társadalmi távolság-megítélésében távolodnak, és a szimpatikus idegenek mezőben jelennek meg. Mind a városban, mind a községben lakóknál a romák a legtávolabbi csoport, bár kevésbé ellenszenvesek, mint a menekültek és migránsok, akiknél gyakoribb az ismerős–idegen megítélés közti ingadozás. A városiak számára a kínaiak is a szimpatikus közeliek közé tartoznak, a községben élők számára inkább az ukránok, a szerbek és a szlovákok jelentik ezt a csoportot, a románokkal szembeni társadalmi távolság nagyobb (3., 4. és 5. számú ábra).

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a saját nemzethez tartozó csoportok-

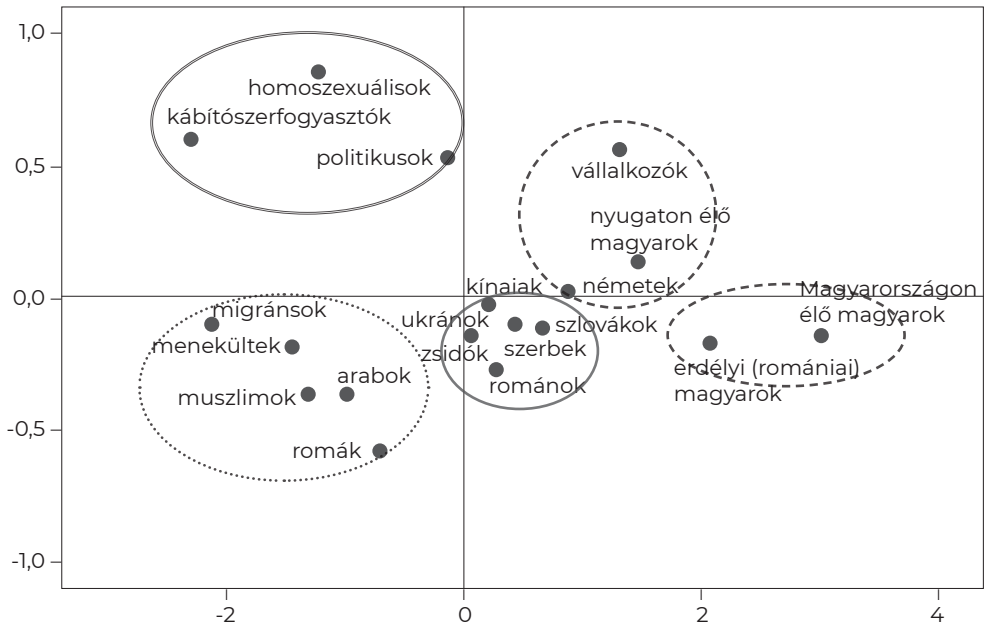
2. ábra
Előítélet térkép
(Budapest alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



Stress = ,05656, RSQ = ,98654

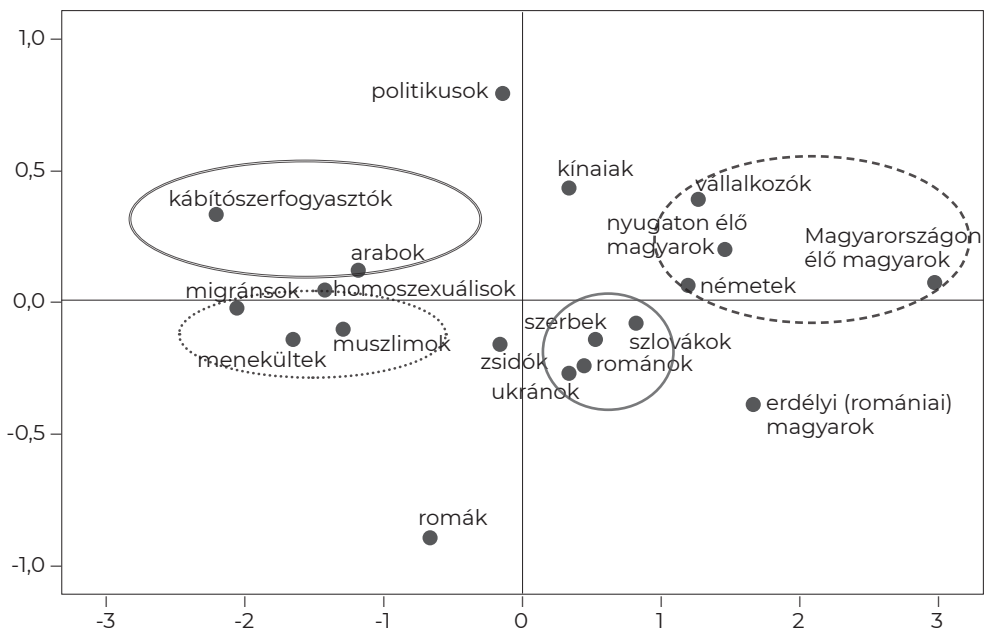
kal rokonszenveznek leginkább a megkérdezettek, és a legelutasítottabb csoportok közt a menekültek és a migránsok mellett a kábítószerfogyasztók is megjelennek. A szocio-demográfiai jellemzők alapján korábbi elemzések eredményei igazolódtak vissza, a nők elfogadóbbak a különböző társadalmi és etnikai csoportokkal szemben, mint a férfiak, illetve a magasabb iskolai végzettség is csökkenti az elutasítást, bezárkózást. Ugyanakkor, a többdimenziós skálázás módszerével a társadalmi és etnikai csoportoknak a közeli–távoli (nem idegen–idegen) „helyzetére", illetve az egyes változók szerint megfigyelhető mozgására is ráláthattunk.

3. ábra
Előítélet térkép
(Megyeszékhely alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



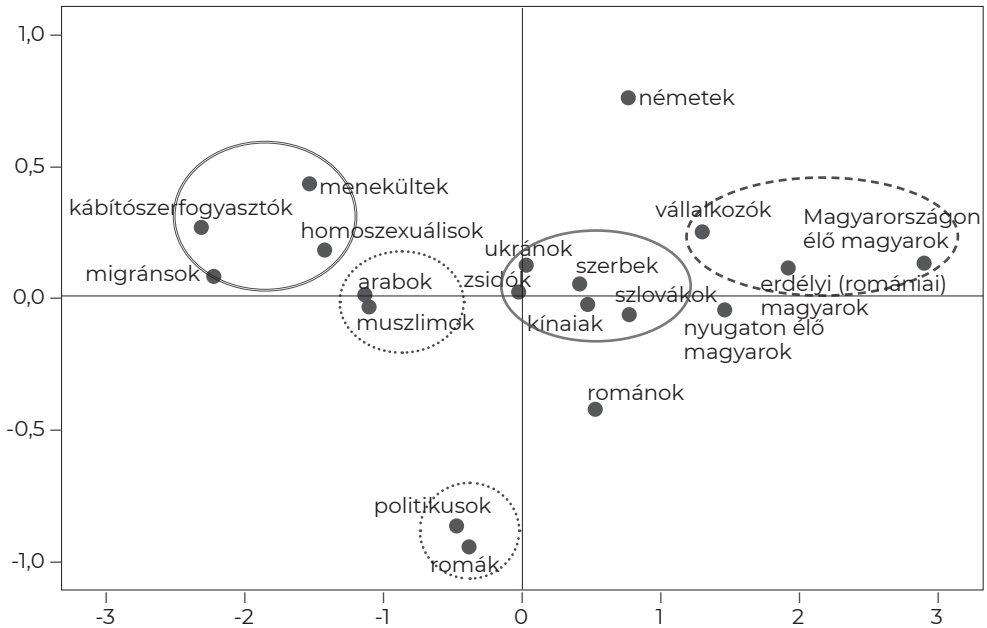
Stress = ,05886, RSQ = ,98774

4. ábra
Előítélet térkép (Város alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság



Stress = ,05329, RSQ = ,98957

5. ábra
Előítélet térkép (Község alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



Stress = .08108, RSQ = .97551

Előítélet és migrációs tapasztalat

Az előzőekben már jeleztük a kontextus és kontaktus-hipotézis (heterogénebb környezet) relevanciáját elemzésünk szempontjából – például a lakóhely hatásában –, ezt visszük tovább a migrációs tapasztalatnak az előítéletek mintázataira gyakorolt esetleges hatásainak feltárásakor.

Elemzésünket az adatbázisban rendelkezésünkre álló két kérdéssel folytatjuk és megnézzük, hogy milyen szignifikáns eltéréseket eredményez az, ha a megkérdezettekkel már megtörtént, hogy a jobb munkalehetőség miatt külföldre jártak dolgozni, illetve hogyan hat az előítéletek rendszerére a legalább egy hónapos külföldön tartózkodás.

A migrációs tapasztalat (jobb munkalehetőség miatt járt már külföldre dolgozni (N=119)[14]) szignifikáns eltéréseket eredményezett egyes társadalmi és etnikai csoportok megítélésében. A külföldi munkatapasztalattal rendelkezők kritikusabban viszonyulnak saját honfitársaikhoz (kevésbé rokonszenvesek számukra a magyarországi magyarok), de elfogadóbbak a menekültekkel, a homoszexuáli-

14 És értelemszerűen a lekérdezés idejében Magyarországon tartózkodott.

sokkal, a kábítószerfogyasztókkal, a migránsokkal, a muszlimokkal és az arabokkal szemben (6. számú táblázat). Rokonszenvesebbnek látják a németeket is, mint a külföldi munkatapasztalatot nélkülözők (6. számú táblázat). A saját csoport negatívabb megítélése a külföldi munkatapasztalat után/mellett az autosztereotípia csökkenését jelzi a külföldi „összehasonlítás" tükrében. Másik jellemzője pedig a tolerancia erősödése a mássággal szemben.

Ha a külföldi tapasztalat minimum egy hónapos külföldön élést jelent (N=142),[15] az szintén gyengíti a negatív sztereotípiákat. A migrációs tapasztalat ebben az esetben is pozitívan hat a más csoportok megítélésére: a korábban minimum egy hónapot külföldön élők elfogadóbbak a homoszexuálisokkal, a muszlimokkal, az arabokkal, a menekültekkel, a migránsokkal, a kábítószerfogyasztókkal, és jobban szimpatizálnak a németekkel, mint a külföldi tapasztalatot nélkülöző megkérdezettek (6. számú táblázat).

6. táblázat
Rokonszenv index külföldi munka, illetve minimum egy hónap külföldön élés esetén (szignifikáns eltérések)*

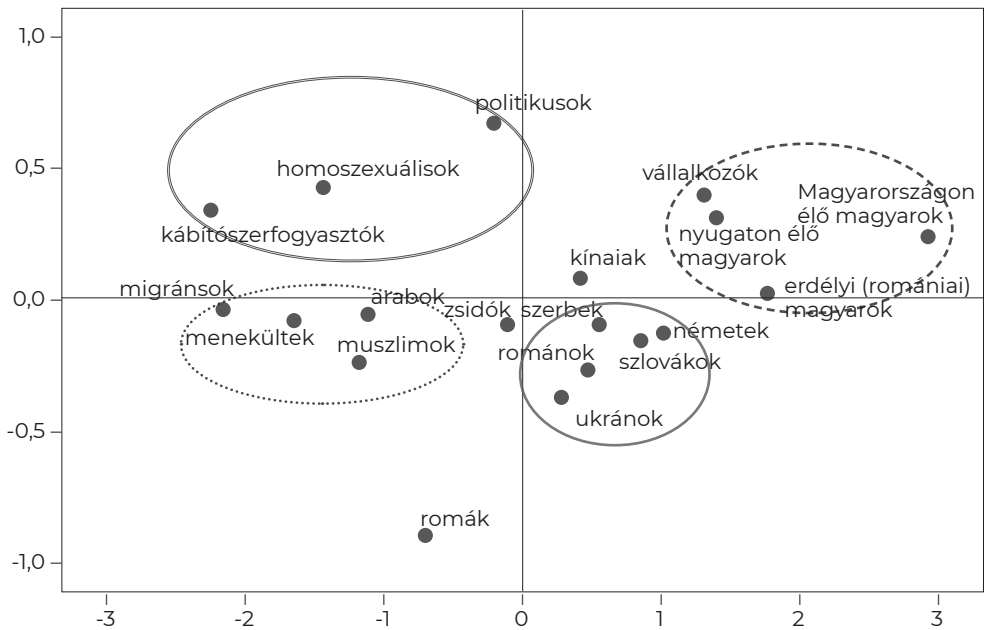
	külföldi munka				minimum egy hónap külföldön élés			
	igen	nem	össz.	szign.	igen	nem	össz.	szign.
Magyarországon élő magyarok	2,41	2,18	2,19	0,003				
németek	2,69	2,83	2,83	0,046	2,65	2,84	2,83	0,005
muszlimok	3,41	3,62	3,62	0,009	3,38	3,63	3,62	0,001
menekültek	3,42	3,75	3,73	0,000	3,45	3,75	3,73	0,000
homoszexuálisok	3,39	3,71	3,69	0,000	3,47	3,71	3,69	0,003
kábítószer-fogyasztók	3,69	4,04	4,02	0,000	3,77	4,04	4,02	0,001
migránsok	3,70	3,99	3,98	0,001	3,76	3,99	3,99	0,005
arabok	3,30	3,61	3,59	0,000	3,37	3,61	3,61	0,002

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; ... 5 – nagyon ellenszenvesek.

A rokonszenv-hőmérő átlagai mellett itt is látni szerettük volna az előítélet-mintázatok mentális térképét is, amelyhez a többdimenziós skálázás (ALSCAL) módszere nyújtott segítséget. Azon megkérdezettek társadalmi távolság-térképe, akik nem éltek korábban legalább egy hónapot külföldön, nagyrészt a már ismertetett össz-térképhez hasonló (6. számú ábra). A legalább egy hónapos külföldön élés azonban már átrajzolta az egyes társadalmi csoportok közti távolságokat,

15 Itt is azok kerülhettek be a mintába, akik a lekérdezés időpontjában Magyarországon tartózkodtak.

6. ábra
Előítélet térkép – nem élt külföldön (nem élt korábban külföldön alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



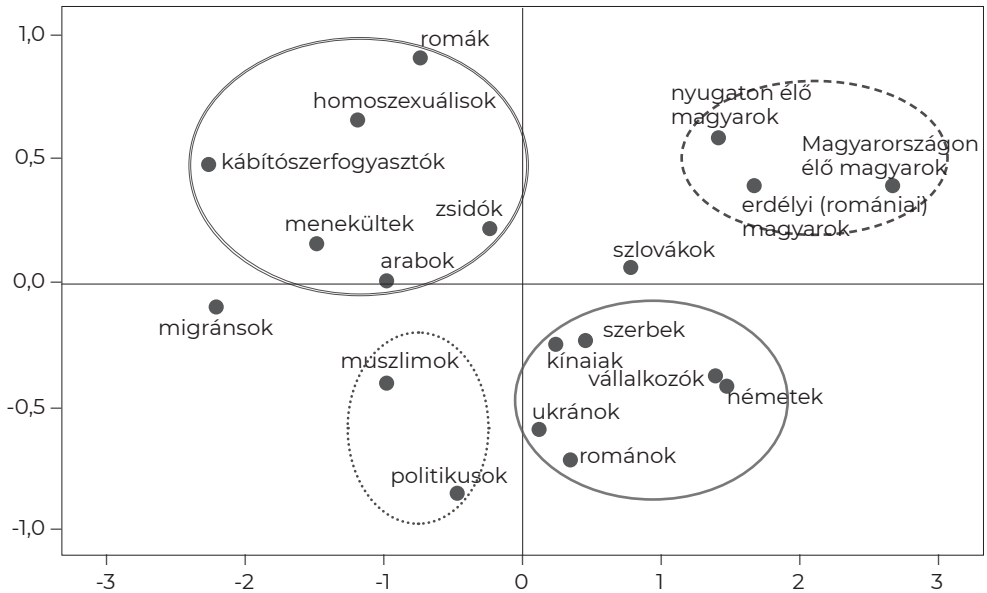
Stress = ,04964, RSQ = ,99101

így közelebb kerültek a romák, a menekültek és az arabok, az ellenszenvesebb ismerősök térfelére kerülve. A politikusokat viszont az ellenszenves távoli mezőbe helyezték, ahol rajtuk kívül csak a muszlimok szerepelnek, az ismerős–idegen mezsgyén pedig a migránsok. A rokonszenvesebb idegenek csoportjába kerültek viszont a németek és a vállalkozók, az ukránokhoz és a románokhoz képesti társadalmi távolság az ő esetükben nagyobb (7. számú ábra).

Bár a többszöri külföldi munkavállalás előítéletekre gyakorolt hatását is vizsgálni szerettük volna, az alacsony elemszám (N=33) ezt nem tette lehetővé. A külföldi tartózkodás célja szerinti elemzés is csak óvatos következtetésekre nyújt lehetőséget, szintén az elemszám szabta korlátok miatt (N=142). Ami az egyes társadalmi csoportok megítélésével kapcsolatosan megfogalmazható az az, hogy a tanulás céljából történő külföldi tartózkodás egyes csoportok – ukránok, Magyarországon élő magyarok, politikusok, migránsok, arabok, nyugaton élő magyarok – esetében növeli leginkább az elfogadás/rokonszenv mértékét, a munka céljából történő külföldi tartózkodásé a legkevésbé.[16]

16 A külföldi tartózkodás célja: munka, tanulás, családi okok, egyéb.

7. ábra
Előítélet térkép – élt külföldön legalább egy hónapot (élt korábban külföldön legalább egy hónapot alminta, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



Stress = ,08584, RSQ = ,96895

A közvetett tapasztalat, például egy családtag külföldi munkavállalása nem változtatja meg az előítéletek mértékét, csupán a migránsok kedvezőbb megítélésében mutat szignifikáns eltéréseket, feltételezhetően a hasonló élethelyzet, idegenségtapasztalat okán.

A külföldi hátrányos megkülönböztetés hatását is vizsgálni szerettük volna, de a felmérés adatai arról tanúskodnak, hogy a megkérdezetteket egy-két esetben érte csupán bármilyen hátrányos megkülönböztetés külföldön.[17] Szintén alacsony az elemszáma a képzettségi szintjének megfelelő (N=64), illetve képzettségi szintjénél alacsonyabb képzettséget igénylő külföldi munkavállalásnak (N=31), és ez a tapasztalat nem eredményez szignifikáns eltéréseket a különböző társadalmi csoportok elfogadásában–elutasításában.

Nem tartozik szorosan a migrációs tapasztalathoz, mégis fontosnak gondoltuk az idegennyelv ismeretét is beemelni az elemzésünkbe, hiszen ezáltal – ha közvetett módon is – de megnyílhat a lehetőség más tartalomfogyasztás, kapcsolattartás – valamilyen fajta heterogenitás – felé. Az angol és német nyelvismeret

17 A külföldi hátrányos megkülönböztetés kérdőívben szereplő paraméterei: bőrszín, állampolgárság, nemzetiség, vallás, nyelv, etnikai csoport, életkor, nem, szexuális irányultság, fogyatékosság, egyéb.

és az egyes társadalmi csoportok megítélésében jelentkező szignifikáns eltéréseket a 7. számú táblázat összesíti. A nyelvismeret pozitívan hat az előítéletesség csökkenésére, minél jobban beszéli valaki az angol vagy a német nyelvet, annál rokonszenvesebbnek ítéli meg a legtöbb társadalmi csoportot, kivételt csak a saját nemzeti csoporthoz tartozók jelentenek – a Magyarországon élő magyarok és az erdélyiek –, az ő megítélésükben nem mutat eltérést a nyelvismeret.

7. táblázat
Előítéletesség és nyelvismeret[18] (szignifikáns eltérések)

	angol		német	
	korrelációs együttható	szign.	korrelációs együttható	szign.
románok	-,113**	0	-,060**	0,003
szlovákok	-,109**	0	-,044*	0,028
szerbek	-,124**	0	-,089**	0
ukránok	-,135**	0	-,097**	0
zsidók	-,048*	0,017	-,082**	0
németek	-,143**	0	-,142**	0
kínaiak	-,093**	0	-,054**	0,007
muszlimok	-,111**	0	-,135**	0
menekültek	-,063**	0,002	-,113**	0
homoszexuálisok	-,083**	0	-,124**	0
kábítószerfogyasztók	-,041*	0,041	-,077**	0
vállalkozók	-,145**	0	-,090**	0
politikusok	-,115**	0	-,054**	0,007
migránsok	-,059**	0,004	-,129**	0
nyugaton élő magyarok	-,074**	0	-,077**	0
arabok	-,073**	0	-,092**	0
romák			-,058**	0,004

** szign. < 0,01

* szign. < 0,05

A külföldi mobilitás mellett röviden a belföldi mobilitást is vizsgáljuk, mivel azt feltételezzük, hogy a mobilitás növeli a heterogenitást, ezáltal – a kontextus és kontaktus-hipotézisnek is megfelelően – hatással lehet a negatív sztereotípiák lebon-

18 A már ismertetett rokonszenv-skála: 1 – nagyon rokonszenvesek; … 5 – nagyon ellenszenvesek. A nyelvismeret skála: 1 – nem érti és nem is beszéli; 2 – érti, de nem beszéli; 3 – beszéli, de kifejezési nehézségekkel; 4 – jól beszéli, kisebb hibákkal; 5 – jól, helyesen beszél és ír; 6 – anyanyelve.

tásában. Elemzésünkben a belső – országon és megyén belüli – munkamobilitás előítéletekre gyakorolt hatását tekintjük át. Akárcsak a migrációs tapasztalat, a megyén belül, a másik településen történő munkavállalás is kisebb mértékben jellemezte a megkérdezetteket (N=195). A másik megyébe történő költözés jobb munkalehetőség miatt még kevesebbekre volt jellemző (N=94), az ő esetükben ez a mobilitás együttjár a migránsokkal, menekültekkel, a homoszexuálisokkal és a kábítószerfogyasztókkal szembeni kisebb mértékű ellenszenvvel.

A megyén belüli mobilitás alapján az egyes társadalmi csoportok megítélésében szignifikáns eltéréseket találtunk, például a szomszédos országok nemzetiségei esetében. Ez a hatás azonban negatív, a másik településen munkát vállalók szignifikánsan elutasítóbbak a románokkal, a szlovákokkal, a szerbekkel és az ukránokkal szemben,[19] kritikusabbak a politikusokkal szemben, és kevésbé rokonszenveznek a kínaiakkal, a zsidókkal, valamint a nyugaton élő magyarokkal (8. számú táblázat). Az egyetlen csoport, akikkel kapcsolatban ez a típusú mobilitás pozitívabb megítélést eredményezett, az a menekülteké. Elképzelhető, hogy ebben az almintában a munkaerőpiaci nehézségekből fakadó, más településre kényszerítő munkavállalásról van szó, amely – amennyiben ez a helyzet állna fenn – minden feltételezett „versengő" csoporttal szemben növeli az elutasítást, de nincs hatással a többi társadalmi csoport megítélésére. Mélyebb elemzés nélkül azonban ezt csupán a sejtés szintjén fogalmazhatjuk meg.

8. táblázat

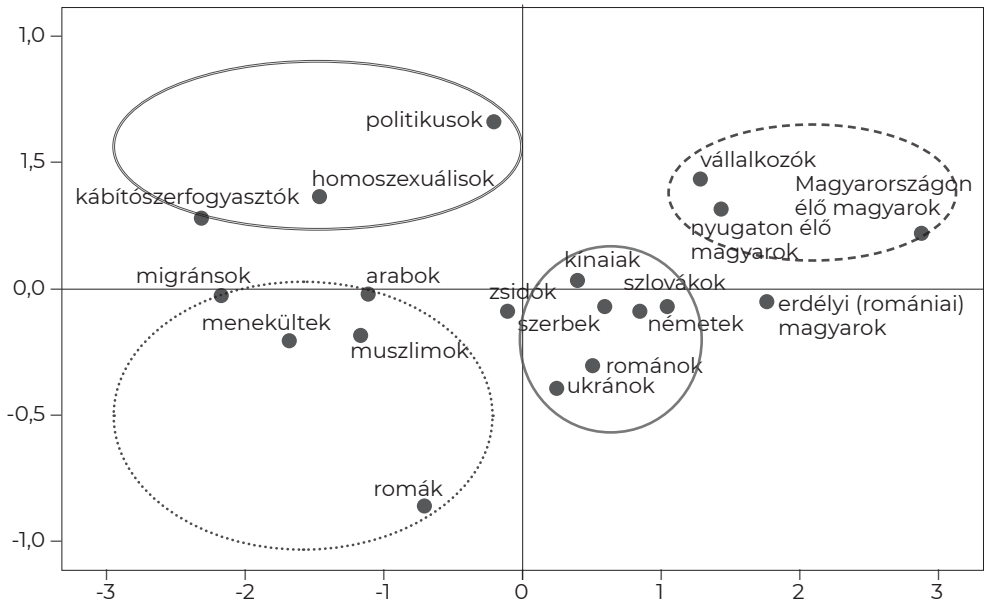
Rokonszenv index megyén belüli mobilitás alapján (szignifikáns eltérések)*

	megyén belüli mobilitás			
	igen	nem	össz.	szign.
románok	3,24	3,03	3,05	0
szlovákok	3,04	2,88	2,89	0,002
szerbek	3,15	2,99	3	0,004
ukránok	3,26	3,11	3,12	0,011
zsidók	3,3	3,19	3,19	0,047
kínaiak	3,23	3,04	3,05	0
menekültek	3,6	3,74	3,73	0,029
politikusok	3,52	3,34	3,35	0,002
nyugaton élő magyarok	2,82	2,71	2,72	0,046

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; … 5 – nagyon ellenszenvesek.

19 Ezekbe a kategóriákba a határon túli magyarokat is beleérthették, akikkel vendégmunkásként találkozhattak, akár a munkaerőpiaci versenyben is.

8. ábra
Előítélet térkép – helyben maradók (nem költözött másik településre jobb munkalehetőség miatt, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)

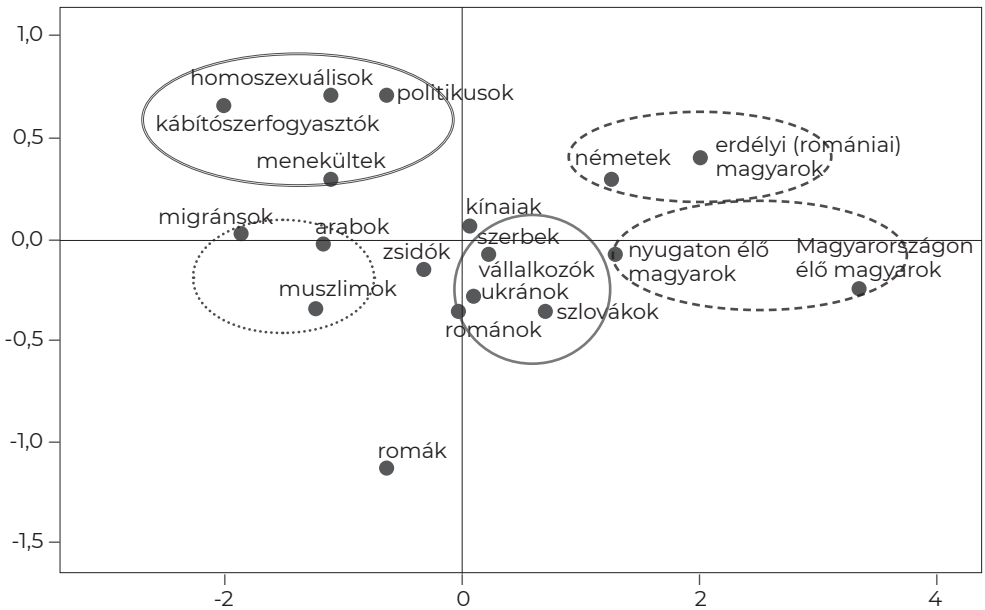


Stress = ,04951, RSQ = ,99105

Az előítéletek mentális térképét ez esetben is a többdimenziós skálázás (ALSCAL) módszerével készítettük el. A nem mobilak mentális térképe a teljes mintára jellemző előítélet-térképre emlékeztet, bár ez esetben az erdélyi magyarok kissé távolabb helyezkednek el a saját csoporthoz képest (8. számú ábra). A másik településen munkát vállalók mentális térképén azonban eltéréseket láthatunk, a saját csoporttól egyértelműen távolabb kerültek – ez esetben a szimpatikus idegenek mezőbe, a németek mellé – az erdélyi magyarok. A szlovákok, a szerbek, az ukránok és a románok az „ismerős/nem idegen" mezőbe kerültek. Talán ez is – az erdélyi magyaroktól érzett társadalmi távolsággal együtt – ugyanazt jelezheti, amit korábban már megfogalmaztunk, hogy itt is a munkaerőpiaci verseny állhat a költözés – és a más csoportok megítélése – mögött. A muszlimok, az arabok és a migránsok az ellenszenves ismerős mezőbe kerültek a romákkal együtt, de ennek a mezőnek a mezsgyéjén vannak a zsidók is. Az ellenszenves tengely távoli térfelén tűnnek fel a menekültek, a politikusok, a homoszexuálisok és a kábítószerfogyasztók (9. számú ábra).

Ebben a részben a migrációs tapasztalat, illetve a belső (országon belüli) munka-mobilitás és előítéletek kétváltozós elemzéssel leírható összefüggéseit

9. ábra
Előítélet térkép – belső mobilitás (másik településre költözött jobb munkalehetőség miatt, ALSCAL eljárás, Euklidészi távolság)



Stress = ,08523, RSQ = ,97360

tekintettük át arra a következtetésre jutva, hogy a migrációs tapasztalat – ezen az elemzési szinten vizsgálva – több társadalmi és etnikai csoport esetében csökkenti az elutasítást.

Társadalmi integráció és előítéletek

A kétváltozós elemzés lezárásaként a társadalmi integráció indikátorait, a társas és szervezeti kapcsolatokat emeljük be az előítéletesség vizsgálatába, és megnézzük, hogy hogyan hatnak az erős és gyenge kötések, a civil szervezeti kötődés, a politikai részvétel, az intézményi bizalom, a bal-jobb skálán történő, valamint az ellenzéki-kormánypárti skálán való önbesorolás a különböző társadalmi csoportokkal szembeni előítéletekre.

Az erős kötések – baráti, közeli kapcsolatok – két irányú hatást jeleznek, minél több erős kötéssel rendelkezik a megkérdezett, annál pozitívabban viszonyul a saját csoportjához és a többi „nemzeti" csoporthoz – Magyarországon élő magyarok, nyugaton élő magyarok és erdélyi magyarok –, valamint a vállalkozókhoz és a németekhez, de elutasítóbb több társadalmi csoporttal: a kábítószer fogyasztókkal, a migránsokkal, menekültekkel, az arabokkal, a muszlimokkal, az ukránokkal és a románokkal szemben (9. számú táblázat).

9. táblázat
Társadalmi integráció és előítéletesség
(erős kötések, gyenge kötések, civil szervezeti kötődés)

	erős kötések száma		gyenge kötések száma		civil szervezetek	
	korrelációs együttható	szign.	korrelációs együttható	szign.	korrelációs együttható	szign.
románok	,054**	0,006	-,054**	0,007	-,060**	0,003
szlovákok					-,073**	0,000
szerbek					-,063**	0,002
ukránok	,074**	0,000			-,051*	0,011
Magyarországon élő magyarok	-,124**	0,000	-,043*	0,031	-,110**	0,000
romák			-,091**	0,000	-,075**	0,000
zsidók			-,130**	0,000	-,116**	0,000
németek	-,058**	0,004			-,120**	0,000
kínaiak					-,072**	0,000
muszlimok	,043*	0,031	-,103**	0,000	-,081**	0,000
erdélyi (romániai) magyarok	-,145**	0,000	-,122**	0,000	-,147**	0,000
menekültek	,075**	0,000	-,150**	0,000	-,093**	0,000
homoszexuálisok			-,157**	0,000		
kábítószer-fogyasztók	,147**	0,000	-,094**	0,000		
vállalkozók	-,114**	0,000	-,098**	0,000	-,137**	0,000
politikusok			-,087**	0,000	-,085**	0,000
migránsok	,089**	0,000	-,159**	0,000	-,062**	0,002
nyugaton élő magyarok	-,142**	0,000	-,124**	0,000	-,118**	0,000
arabok	,062**	0,002	-,132**	0,000	-,085**	0,000

** szign. < 0,01

* szign. < 0,05

A gyenge kötéseknek – ismerősök, távolabbi kapcsolatok – néhány társadalmi csoport megítélésében nincs szerepük – a szlovákokkal, a szerbekkel, az ukránokkal, a németekkel, a kínaiakkal kapcsolatos rokonszenvet nem befolyásolják –, de minden más társadalmi csoporttal kapcsolatban a szignifikáns eltérések azt jelzik, hogy minél gazdagabb a megkérdezett kapcsolathálója (több gyenge kötéssel rendelkezik), annál elfogadóbb az összes többi társadalmi csoporttal (9. számú táblázat). Vagyis az integráltság összefügg az előítéletességgel, csökkentheti a más csoportokkal szembeni ellenszenvet.

Ugyanez a tendencia látható a civil szervezeti kötődés esetében is, azaz, minél több civil szervezethez kapcsolódik valaki, annál toleránsabban, elfogadóbban viszonyul a mássághoz (9. számú táblázat).

A politikai részvétel[20] néhány csoport megítélésében szignifikáns eltéréseket mutat. A németek, a zsidók, a kínaiak, valamint a homoszexuálisok, a menekültek, a migránsok és a kábítószerfogyasztók megítélése annál pozitívabb, minél aktívabb politikailag a megkérdezett, vagyis a választáson való részvétel mellett bármilyen más politikai aktivitást is végez. Az ő megítélésüket követik a csak a választásokon résztvevő politikai aktivitást mutatók, és a legelutasítóbbak a passzívvak. Egy csoport van, ahol a csak a választásokon résztvevők a legelfogadóbbak, és ez a politikusok csoportja (10. számú táblázat).

10. táblázat
A társadalmi integráció politikai aspektusai:
politikai részvétel és előítéletesség (szignifikáns eltérések)*

	politikai részvétel				
	passzív	csak biztos választó	van másféle aktivitása, bármi	össz.	szign.
zsidók	3,25	3,16	3,12	3,19	0,003
németek	2,87	2,82	2,73	2,83	0,003
kínaiak	3,11	3,02	2,98	3,05	0,001
menekültek	3,83	3,68	3,61	3,74	0,000
homoszexuálisok	3,77	3,63	3,63	3,7	0,001
vállalkozók	2,81	2,79	2,67	2,77	0,001
politikusok	3,4	3,29	3,34	3,35	0,011
migránsok	4,06	3,93	3,87	3,98	0,000

*SKÁLA: 1 – nagyon rokonszenvesek; ... 5 – nagyon ellenszenvesek.

Azt látjuk, hogy minél erősebb az intézményi bizalom,[21] annál rokonszenvesebb több csoport, leginkább a politikusok, majd a szlovákok, a románok, a szerbek, az ukránok, a saját csoport (Magyarországon élő magyarok), az erdélyi magyarok, a vállalkozók, a németek, a nyugaton élő magyarok, a kínaiak, a zsidók, a muszlimok és az arabok. Ugyanakkor, élesen elválnak ezektől azok a csoportok, amelyeknél az intézményi bizalom az elutasítást erősíti – a migránsok és a menekültek –, mely attitűd feltételezhetően az általános politikai diskurzusnak és a politikai klímának tulajdonítható (11. számú táblázat).

20 A politikai részvétel három kategóriája: passzív (távol tartja magát minden politikai cselekvéstől); csak biztos választó (a választásokon való részvétel az egyetlen politikai aktivitása); van másféle aktivitása, bármi.

21 Az intézményi bizalom négy intézmény összesített bizalmi indexét jelöli: a magyar Országgyűlést, a magyar jogrendszert, a rendőrséget és a politikusokat.

11. táblázat
A társadalmi integráció politikai aspektusai:
politikai attitűdök és előítéletesség
(intézményi bizalom, bal–jobb skála, ellenzéki–kormánypárti skála)

	intézményi bizalom[22]		bal–jobb skála[23]		ellenzéki–kormánypárti skála[24]	
	korrelációs együttható	szign.	korrelációs együttható	szign.	korrelációs együttható	szign.
románok	-,248**	0,000			-,103**	0,000
szlovákok	-,275**	0,000			-,093**	0,000
szerbek	-,247**	0,000	,042*	0,035		
ukránok	-,210**	0,000	,049*	0,015		
Magyarországon élő magyarok	-,231**	0,000	-,152**	0,000	-,147**	0,000
romák	-,083**	0,000			-,077**	0,000
zsidók	-,145**	0,000			-,126**	0,000
németek	-,228**	0,000				
kínaiak	-,153**	0,000			-,077**	0,000
muszlimok	-,051*	0,012	,075**	0,000		
erdélyi (romániai) magyarok	-,230**	0,000	-,126**	0,000	-,137**	0,000
menekültek	,050*	0,015	,092**	0,000	,064**	0,002
kábítószerfogyasztók			,060**	0,003		
vállalkozók	-,233**	0,000	-,111**	0,000	-,123**	0,000
politikusok	-,325**	0,000	-,141**	0,000	-,244**	0,000
migránsok	,057**	0,005	,073**	0,000	,040*	0,048
nyugaton élő magyarok	-,175**	0,000	-,123**	0,000	-,123**	0,000
arabok	-,048*	0,019				

** szign. < 0,01

* szign. < 0,05

22 Intézményi bizalom index: 0–10.

23 Baloldali–jobboldali önbesorolás skála: 1–baloldali, ... 7–jobboldali.

24 Ellenzéki–kormánypárti önbesorolás skála: 1–ellenzéki, ... 7–kormánypárti.

A baloldali–jobboldali,[25] illetve az ellenzéki–kormánypárti[26] önbesorolás szerint nézve az elfogadást–elutasítást hasonló kép rajzolódik ki. Minél jobboldalibbként, illetve kormánypártiként jelölte meg magát a megkérdezett, annál pozitívabban viszonyul a saját nemzeti csoportokhoz – Magyarországon élő magyarok, nyugaton élő magyarok és erdélyiek –, valamint erőteljesebben szimpatizál a politikusokkal és a vállalkozókkal, de elutasítóbb a menekültekkel és a migránsokkal szemben (11. számú táblázat).

Az előítéletes attitűdök magyarázó modelljei

Az eddigiekben részletesen, az egyes itemek szintjén néztük meg a különféle etnikai és társadalmi csoportokkal szembeni előítéletek mértékét, illetve ezek kapcsolódásait a különféle háttér- vagy más változókkal. Ebben az alfejezetben először megpróbáljuk feltárni a manifeszt vélemények mögötti látens, főbb véleményegyütteseket, majd ezek alapján a kontextus- és kontaktusváltozók segítségével árnyaljuk az előítéletes attitűdök természetét.

A rokonszenv–ellenszenv skálák segítségével faktorelemzést végeztünk, és végül a következő háromfaktoros megoldás tűnt plauzibilisnek:[27] kibontakozik egy *toleráns-elfogadó attitűd*, amely olyan „távoli" idegen csoportok, mint a migránsok, a menekültek, a muszlimok, az arabok elfogadása mellett a romák pozitív megítélését is tartalmazza. Egy másik véleményáramlat a szerbek, a románok, a szlovákok, az ukránok pozitív megítélésére épül. Ezek az etnikai csoportok magyarországi elismert nemzetiségek, valamint a szomszédos országok többségi nemzetét is képezik: ők azok, akiket „szimpatikus vagy közeli idegenekként" azonosítottunk korábban (lásd 1. számú ábra). Mivel nem tudjuk, hogy e csoportok pozitív megítélése nemzetiségi mivoltuknak köszönhető-e, avagy az együttélés tapasztalataira vagy valamiféle egyéni vagy történeti eseményekre épül-e, nevezhetjük kelet-közép-európaiságnak vagy *nemzetiség-barát attitűd*nek. Harmadikként beazonosítható egy explicit *etnocentrikus beállítódás*, amely a bárhol (Magyarországon, Nyugaton vagy Erdélyben) élő magyarok rokonszenvére épül.

25 Önbesorolásos skála: 1–baloldali, … 7–jobboldali.

26 Önbesorolásos skála: 1–ellenzéki, … 7–kormánypárti.

27 Maximum likelihood eljárás, rotált verzió. Az itt ismertetett elemzés az etnikai csoportok megítélésre épül, ezért kihagytuk a másfajta társadalmi csoportokat. Szintén meg kellett válnunk a faktrorstruktúrán belül nem illeszkedő itemektől is (például a zsidók, a németek, a kínaiak). Megjegyzendő az is, hogy a faktorok képzésekor a skála irányát megváltoztattuk (1 – nagyon ellenszenves; 5 – nagyon rokonszenves), ezért a létrehozott faktorok rokonszenv indexeket fejeznek ki. A 0,35-nél kisebb korrelációs együtthatókat nem tüntettük fel.

12. táblázat
Az etnikai előítéletek mögöttes dimenziói

	toleráns–elfogadó (távoli idegen–barát)	kelet-közép-európaiság (közeli idegen–barát)	etnocentrikus
magyarázott variancia	25,4%	22,5%	11,9%
Migránsok	0,844		
Menekültek	0,821		
Muszlimok	0,762		
Arabok	0,751		
Romák	0,54		
Szerbek		0,801	
Románok		0,783	
Szlovákok		0,765	
Ukránok		0,745	
Erdélyi (romániai) magyarok			0,684
Magyarországon élő magyarok			0,615
Nyugaton élő magyarok			0,614

E három viszonyulás – adataink szerint – markánsan jelen van a magyar társadalom etnikai előítéletrendszerében. A toleráns magatartás/véleményegyüttes során fontos észrevennünk a migránsok, az arabok, a muszlimok megítélésének együttjárását a romák megítélésével. Arra következtethetünk, hogy a romák megítélése összemosódik a bevándorlókéval, egymást erősítő folyamatokról van szó. Ha erősödik a migránsellenesség, akkor a romákkal kapcsolatos előítéletek is erősödnek (illetve fordítva is: az egyik csoport elfogadása magával hozza a másik csoport tolerálását is). A nemzetiség-barát attitűd forrását nem lehet egyértelműen felfejteni, mint jeleztük, fakadhat „békés együttélésből", a jelenlegi szomszédos országokban szerzett tapasztalatokból, de lehetnek történeti, egyéni okai is. Az etnocentrizmus a saját (magyar) etnikai csoport felértékelődését jelenti, ezen a faktoron belül azonban a saját csoport tágabban, országhatárokon átívelő módon értelmezhető. Elviekben mindhárom viszonyulás kapcsolódik valamilyen migrációs mozzanathoz: a toleráns véleményegyüttes például eleve több, migrációban érintett csoportra is vonatkozik, a kelet-közép-európai népek elfogadása mögött pedig állhatnak interetnikus kapcsolatok is, amelyek egy része családtörténeti vándorlások eredménye (felmenők között lehetnek ilyen nemzetiségűek, a

szomszédos országokból áttelepültek értelemszerűen másképpen viszonyulnak az ottani többséghez). Az etnocentrikus gondolkodásmód túl azon, hogy egyfajta kultúrnemzeti dimenzióra épül, olyan magyar (nyelvű) csoportokra is vonatkozik, amelyek Magyarországon kívül élnek. „A nyugaton élő" magyarok címke vonatkozhat a korábbi évtizedekben kivándorlókra és azok leszármazottaira, de beletartozhatnak a frissen kivándoroltak is. Mindez azt jelenti, hogy a migrációs érintettség vagy jövőtervek (például a külföldre való költözés terve) kontaktus-hatásként befolyásolhatják e véleményegyütteseket.

Hipotézisek az előítélettípusokról

A három véleménytípust három szinten elemeztük: először megvizsgáltuk e vélemények társadalmi beágyazottságát különféle szocio-demográfiai változók szerint (nem, életkor, munkaerőpiaci helyzet, jövedelem, településtípus), majd azt elemeztük, hogy a társadalmi integráció különböző aspektusai hogyan befolyásolják az elfogadást. Elsődlegesen a társas kapcsolatok – erős és gyenge kötések –, illetve a társadalmi részvétel – civil szervezeti tagság, politikai aktivitás és bizalom – előítéletekre gyakorolt hatását vizsgáltuk, de az előítéletesség magyarázómodelljeibe a szubjektív társadalmi integráció indikátorait – például kirekesztettségérzet – is beemeltük.

Végül, a migrációs érintettséget kifejező változókkal, a kontaktus-hipotézis alapján vizsgáltuk meg a modelleket, azt feltételezve, hogy a migrációs tapasztalat,[28] valamint a határozott migrációs tervek kihatnak az előítéletek természetére: azoknak az attitűdöknek a szintjén, amelyekben explicite megjelennek a migráns csoportok az egyéni, családi migrációs érintettség és migrációs tervek dédelgetése növeli az elfogadást, az etnocentrizmus és a kelet-közép-európaiság mértékére a migrációs tapasztalatnak azonban nincs hatása.

Mindegyik véleménytípus körülírható a társadalmi háttérváltozókkal, és legnagyobb mértékben a kontextushatás, illetve a társadalmi integráció hatása érvényesül. A politikai intézményekbe vetett bizalom, a politikai értékkínálat kapcsolatban van a tolerancia mértékével és milyenségével: a bevándorlókat toleráló vélemény inkább ellenzéki habitust, illetve alacsonyabb (állami) intézményi-politikai bizalmat feltételez, és mindez egyfajta nonkonformizmusnak számít, ezért inkább nagyvárosi élethelyzetekben tud kibontakozni. A korábbi szakirodal-

28 A migrációs érintettség valójában indirekt kontaktust jelent: szigorú értelemben nem azt méri, a megkérdezettnek van-e migráns, menekült, arab stb. ismerőse, hanem csak közvetetten feltételezzük, hogy a migrációban érintett személy olyan helyen élt, ahol kapcsolatba került más migráns csoportokkal, arabokkal stb.-vel. Ugyanígy feltételezzük azt is, a határozott migrációs tervekkel rendelkezők indirekt módon rendelkeznek menekültekkel stb.-vel kapcsolatos konkrét információkkal.

mi állítások alapján azt is feltételezzük, hogy a politikai aktivitás pozitívan befolyásolja a toleráns magatartást, a társadalmi integráltság ezen típusa mérsékli az elutasítást.

Az etnocentrizmust jelző faktor esetében azt feltételeztük, hogy erősebb hatása lesz a kormánypárti önbesorolásnak, a vallásos értékek meglétének, a sűrűbb erős (családi, baráti) kapcsolatok nagyobb jelentőséggel bírnak az etnocentrizmus alakulásában, nem függetlenül az adatfelvétel idején is jellemző kormányzati nemzeti retorikától. A kétváltozós elemzés is jelezte, hogy a kormánypárti önbesorolás erősebb rokonszenvvel társul a saját nemzeti csoportok iránti, ezért ugyanezt feltételeztük az etnocentrizmus magyarázómodellje esetében is.

Az etnocentrista vélemény határozottságot, magabiztosságot, homogénebb társadalmi világképet is feltételez, ezért azt gondoljuk, hogy ezt az attitűdöt erősíti a társadalmi integráltság mértékének magasabb foka. Ezzel szemben a migránsokat elfogadó véleményegyüttes politikai „ellenszélben" működik, így aktívabb civilszervezeti tevékenységet feltételez, amely néha akár a – politikum által meghatározott – társadalmi normák megszegését is jelentheti.

Ugyanakkor, magyarázómodelljeinkbe a kétváltozós elemzés során már ismertetett változókon túl, más, elemzésünk szempontjából fontosnak gondolt és az adatbázisban rendelkezésre álló változót is bevontunk, ahogyan azt a kutatási kérdések ismertetésekor már korábban jeleztük. Így például a kontextus lényeges elemét képezheti az idegennyelv-ismeret is, amely egyfajta nyitottságot feltételez: ezért mi is azt gondoljuk, hogy az idegen nyelvek ismerete erősíti a toleráns szemléletet és csökkenti az etnocentrista gondolkodást. Hasonló megfontolásokból azt is feltételeztük, hogy a menekültekkel kapcsolatos szolidaritás együtt jár az előítéletek különféle formáival: a szolidaritás a távoli idegen–barát beállítódást, azaz a toleranciát erősíti, az etnocentrista véleményeket pedig gyengíti.

Az előítéletes gondolkodás valójában természetes társadalmi jelenség (az emberi természet velejárója), így forrása a szocializációtól kezdve, a médiahasználaton keresztül, a politikai-ideológiai kínálatig bármi lehet, és a közvetlen migrációs tapasztalatnak összességében ezeknél kisebb hatása van. E ponton hipotézisként azt fogalmazhatjuk meg, a toleráns vélekedések kialakulásában/megerősödésében a közvetlen migrációs érintettségnek mérhető hatása van, míg ugyanez nem mondható el az etnocentrista gondolkodásról. Ehhez szorosan kapcsolódik az a feltételezés is, hogy a külföldi tartózkodásra vonatkozó határozott elképzelések egyúttal nyitottságot is jelentenek, és ez növeli a toleranciát, valamint mérsékli az etnocentrizmust.

A kelet-közép-európaiságot kifejező viszonyulást szintén a toleráns vélemények egyik fajtájának tartjuk, így azt feltételeztük, hogy sok szempontból hasonló

struktúra alapján szerveződik, mint a toleráns-elfogadó nézetegyüttes. Mivel ez a habitus elviekben régebb óta ismert és/vagy velük kontaktusba került „közeli" idegenekkel (értsd: nem magyarokkal) kapcsolatos, azt feltételeztük, hogy nagyobb mértékben beágyazottak a társadalmi kontextusba, és a közelmúlt külföldi tapasztalatai nem vagy kis mértékben befolyásolják.

Az előítéletek magyarázó modelljei

Mindhárom markáns véleményre regressziós modelleket állítottunk fel (13., 14. és 15. számú táblázatok). A szocio-demográfiai adatokon kívül (nem, életkor, iskolai végzettség, gazdasági aktivitás, településtípus) a társadalmi integráció és a környezet különféle értékváltozóit (intézményekbe vetett bizalom, politikai és társadalmi szubjektív pozicionálás, vallásosság, szubjektív társadalmi kirekesztettség, normakövetés, erős és gyenge kötések száma, munkaintenzitás, civil szervezetekben való részvétel),[29] a menekültekkel kapcsolatos szolidaritást,[30] valamint az angol és német nyelv ismeretét vontuk be. A modellekbe legvégül a migrációs érintettséget és a migrációs terveket vontuk be. A migrációs érintettséget két szinten operacionalizáltuk, egy családi és egy informális szinten: előbbi az egyén és/vagy a családtagjai, utóbbi az ismerős, a barát, a munkatárs, a szomszéd külföldi tartózkodására adott „igen" válaszokat tartalmazta.

A távoli idegenbarát, toleráns véleményt tudjuk legnagyobb mértékben megmagyarázni 32%-kal, míg a másik két véleményt csak 21, illetve 18%-ban tudják a bevont változók megmagyarázni. Csak a szociodemográfiai jellemzők hatását nézve azt látjuk, hogy a kelet-közép-európai népekkel kapcsolatos vélekedések relatív jobban strukturálódnak (3-4%-ban magyarázzák a szocio-demográfiai változók), a távolinak tartott idegenekkel való szimpátia kis mértékben, míg az etnocentrizmus valójában minden társadalmi csoportban jelen van, ezért ez nem is megmagyarázható e háttérváltozókkal. A távoli idegenbarát attitűd szintjén a nemnek és a településtípusnak van mérhető hatása: hipotézisünk beigazolódott: a nők toleránsabbak, illetve a toleráns vélekedés nem a budapestiek sajátja, hanem inkább a falvakban és a megyeszékhelyen tapasztalható. Ez megegyezik más korábbi kutatási tapasztalatokkal is. Ahogy Sik és szerzőtársai fogalmaztak: *„a nagyváros az idegenellenesség melegágya, ahol az idegenbarátság hiányzik"* (Sik–Simonovits–Szeitl 2016:92). Ezzel párhuzamosan az etnocentrizmus a nem budapestiek körében markáns. A közeli idegenbarátság, a környező népek elfogadása – az előbbiekkel ellentétben – éppen a budapestiek körében szignifikáns.

29 A változók részét képezik a Kovách-féle társadalmi integrációs modellnek is, részletes leírásukat ld. Kovách 2017. 25-27.

30 A menekültek elfogadására vonatkozóan nyolc állítást fogalmaztunk meg, az ezekből létrehozott első főkomponens jelenti az általános szolidaritás változót.

A modellekbe a társadalmi integrációt és a kontextus különféle aspektusait megjelenítő változókat beemelve megugrik a modellek magyarázó ereje, és bizonyos esetekben „elnyelnek", illetve felszínre hoznak újabb szocio-demográfiai hatásokat. A legnagyobb mértékben a távoli idegenbarát faktor magyarázottsága növekedett (32%), és ebben meghatározó szerepe volt a menekültekkel kapcsolatos szolidaritás változójának. Beemelve e kontextus változókat, a távoli idegenbarát attitűdben a szocio-demográfiai adatok közül a jövedelem is lényeges hatást fejt ki: az látszik, hogy ezt a fajta toleranciát a jövedelem emelkedése kis mértékben szintén emeli, és a már említett településtípus hatások is megmaradnak. Ezeket úgy is értelmezhetjük, hogy az idegenellenesség (a migránsokkal, az arabokkal stb.-vel szembeni) a kisvárosiak és a budapestiek (pontosabban: nem a falvakban és nem a megyeszékhelyen élők) körében jelentős, és ebben a jóléti sovinizmus is jelen van, hiszen az alacsony jövedelem növeli az idegenellenességet. Az értékek szintjén nem meglepő, hogy a menekültekkel való szolidaritás erősíti a toleranciát, azonban az igen, hogy a tolerancia emellett azokra jellemző, akik a politikai intézményekben kevéssé, ám a saját jövőjükben annál inkább bíznak. Előzetes várakozásunkkal ellentétben nem egyértelmű ezen viszonyulás politikai beágyazottsága, és a politikai aktvitás sem mutat érdemleges hatást, valamint szintén hipotézisünket cáfolja az is, hogy az angol nyelvismeret a véleményegyüttes megszilárdulásának nem kedvez. Ugyanakkor, e habitust a vállalkozókedv és a normaszegés elutasítása erősíti, az erős kötések pedig gyengítik.

A kelet-közép-európai tolerancia magyarázottsága szintén megemelkedett (19%): a budapesti lakhely továbbra is szignifikáns hatást fejt ki, és jelentős hatású az intézményekbe vetett bizalom is. A baloldaliság inkább kedvez e véleménynek, ám ez nem társul föltétlen politikai aktivitással. A vallásosság és a normaszegés elutasítása, a kisebb számú erős kötés e véleményeket megszilárdítja, és – az előbbi távoli idegenekre vonatkozó toleranciával ellentétben – azonosítható az angol nyelvismeret jótékony hatása.

13. táblázat
A távoli idegen-barátság magyarázó modelljei

		1. modell		2. modell		3. modell	
		beta	szign.	beta	szign.	beta	szign.
szocio- demográfiai háttér	nem (1 - férfi, 2 - nő)	0,065	0,007	0,027	0,252	0,024	0,299
	életkor	-0,007	0,799	-0,008	0,801	0,002	0,963
	saját havi bevétel	0,047	0,093	0,071	0,012	0,080	0,005
	aktív (0 - nem, 1 -igen)	-0,009	0,782	0,041	0,465	0,036	0,532
	iskolai végzettség	0,006	0,832	-0,008	0,793	0,010	0,744
	Budapest (0 - nem, 1 - igen)	0,043	0,097	-0,007	0,794	-0,005	0,856
	Megyeszékhely (0 - nem, 1 - igen)	0,112	0,000	0,066	0,009	0,066	0,010
	Falu (0 - nem, 1 - igen)	0,064	0,016	0,059	0,020	0,066	0,011
integráció, kontextus	Intézményi bizalom			-0,075	0,003	-0,069	0,007
	Bízom a jövőben vs. félek a jövőtől			-0,074	0,002	-0,065	0,009
	Baloldali vs. jobboldali			-0,056	0,064	-0,056	0,069
	Kockázatkerülő vs. vállalkozókedvű			0,132	0,000	0,135	0,000
	Ellenzéki vs. kormánypárti			0,044	0,166	0,040	0,217
	Vallásosság			0,018	0,458	0,020	0,425
	Angol nyelvismeret			-0,068	0,028	-0,094	0,003
	Német nyelvismeret			0,036	0,158	0,019	0,458
	Erős kötések száma			-0,081	0,000	-0,089	0,000
	Gyenge kötések száma			0,013	0,618	0,004	0,876
	Szubjektív társadalmi kirekesztettség			0,015	0,554	0,006	0,804
	Normakövetés			-0,055	0,017	-0,069	0,004
	Munkaintenzitás			-0,105	0,061	-0,099	0,080
	Civil szervezetekben való részvétel			0,016	0,522	0,029	0,247
	Politikai részvétel (0 - nem, 1 - igen)			0,024	0,304	0,029	0,221
	Szolidaritás			0,485	0,000	0,466	0,000
migrációs érintettség, (indirekt) kontaktus	Külföldre költözik hosszú távra					0,070	0,008
	Családi migrációs érintettség					0,027	0,276
	Informális migrációs érintettség					-0,029	0,262
	R-négyzet	0,017		0,319		0,321	

14. táblázat
A közép-európaiság magyarázó modelljei

		1. modell		2. modell		3. modell	
		beta	szign.	beta	szign.	beta	szign.
szocio- demográfiai háttér	nem (1 - férfi, 2 - nő)	0,044	0,064	0,025	0,327	0,018	0,473
	életkor	-0,02	0,486	-0,058	0,083	-0,083	0,018
	saját havi bevétel	0,014	0,601	-0,028	0,357	-0,033	0,287
	aktív (0 - nem, 1 -igen)	0,009	0,776	0,000	0,997	0,005	0,932
	iskolai végzettség	-0,002	0,927	-0,039	0,218	-0,040	0,208
	Budapest (0 - nem, 1 - igen)	0,165	0,000	0,137	0,000	0,140	0,000
	Megyeszékhely (0 - nem, 1 - igen)	-0,009	0,738	-0,018	0,520	-0,008	0,780
	Falu (0 - nem, 1 - igen)	-0,031	0,229	-0,021	0,448	-0,015	0,590
integráció, kontextus	Intézményi bizalom			0,311	0,000	0,302	0,000
	Bízom a jövőben vs. félek a jövőtől			0,046	0,081	0,044	0,097
	Baloldali vs. jobboldali			-0,105	0,002	-0,099	0,003
	Kockázatkerülő vs. vállalkozókedvű			0,083	0,002	0,099	0,000
	Ellenzéki vs. kormánypárti			0,005	0,892	-0,002	0,949
	Vallásosság			0,077	0,004	0,083	0,002
	Angol nyelvismeret			0,105	0,002	0,116	0,001
	Német nyelvismeret			-0,049	0,081	-0,051	0,071
	Erős kötések száma			-0,124	0,000	-0,124	0,000
	Gyenge kötések száma			0,051	0,068	0,024	0,410
	Szubjektív társadalmi kirekesztettség			-0,042	0,116	-0,042	0,121
	Normakövetés			-0,100	0,000	-0,084	0,001
	Munkaintenzitás			-0,001	0,986	-0,016	0,788
	Civil szervezetekben való részvétel			-0,004	0,873	-0,018	0,506
	Politikai részvétel (0 - nem, 1 - igen)			-0,054	0,033	-0,059	0,022
	Szolidaritás			0,042	0,104	0,045	0,093
migrációs érintettség, (indirekt) kontaktus	Külföldre költözik hosszú távra					-0,099	0,000
	Családi migrációs érintettség					0,030	0,267
	Informális migrációs érintettség					0,080	0,004
	R-négyzet	0,036		0,194		0,21	

15. táblázat
Az etnocentrizmus magyarázó modelljei

		1. modell		2. modell		3. modell	
		beta	szign.	beta	szign.	beta	szign.
szocio- demográfiai háttér	nem (1 - férfi, 2 - nő)	0,022	0,367	-0,008	0,746	-0,011	0,670
	életkor	-0,005	0,876	0,006	0,868	0,004	0,908
	saját havi bevétel	0,034	0,218	-0,016	0,609	-0,015	0,642
	aktív (0 - nem, 1 -igen)	-0,023	0,467	-0,019	0,760	-0,018	0,778
	iskolai végzettség	0,037	0,169	-0,009	0,772	-0,012	0,710
	Budapest (0 - nem, 1 - igen)	-0,067	0,011	-0,005	0,869	0,002	0,958
	Megyeszékhely (0 - nem, 1 - igen)	-0,007	0,781	0,021	0,442	0,019	0,495
	Falu (0 - nem, 1 - igen)	0,025	0,339	0,077	0,006	0,080	0,005
integráció, kontextus	Intézményi bizalom			0,240	0,000	0,237	0,000
	Bízom a jövőben vs. félek a jövőtől			0,021	0,424	0,015	0,588
	Baloldali vs. jobboldali			0,099	0,003	0,097	0,004
	Kockázatkerülő vs. vállalkozókedvű			-0,057	0,033	-0,060	0,031
	Ellenzéki vs. kormánypárti			0,024	0,488	0,029	0,423
	Vallásosság			0,036	0,178	0,037	0,179
	Angol nyelvismeret			0,022	0,517	0,019	0,582
	Német nyelvismeret			-0,058	0,037	-0,062	0,030
	Erős kötések száma			0,157	0,000	0,160	0,000
	Gyenge kötések száma			0,150	0,000	0,145	0,000
	Szubjektív társadalmi kirekesztettség			-0,105	0,000	-0,104	0,000
	Normakövetés			-0,036	0,157	-0,026	0,317
	Munkaintenzitás			-0,013	0,833	-0,021	0,733
	Civil szervezetekben való részvétel			0,101	0,000	0,087	0,002
	Politikai részvétel (0 - nem, 1 - igen)			-0,059	0,022	-0,062	0,017
	Szolidaritás			-0,059	0,025	-0,056	0,040
migrációs érintettség, (indirekt) kontaktus	Külföldre költözik hosszú távra					0,006	0,823
	Családi migrációs érintettség					0,000	0,987
	Informális migrációs érintettség					0,042	0,135
	R-négyzet	0,007		0,177		0,179	

Az etnocentrikus beállítódás településtípus szerinti beágyazódása árnyaltabb lett: míg korábban csak azt láttuk, hogy ez a nem budapestiek sajátja– és ezt jelezte a kétváltozós elemzés is –, most kiderült, hogy valójában a falusi, községi lakóhely jelentősen növeli az etnocentrizmust. E véleményben is megjelenik az intézményekbe vetett bizalom pozitív, illetve a politikai részvétel negatív hatása, azonban a kelet-közép-európaisággal ellentétben, itt kimutatható a jobboldali hovatartozással való pozitív összefüggés. Az etnocentrizmust erősíti a kockázatkerülő magatartás, és előzetes várakozásunknak megfelelően, a szubjektív társadalmi integráció is. Az etnocentrizmus egyértelműen és markánsan beágyazott a társadalmi integráció társas kapcsolatok szintjén: a sűrű kapcsolatháló önigazoló módon erősítheti ezt a habitust, és az is lehetséges, hogy ez a kapcsolatgazdagság a civil szervezeti tevékenységre is pozitív hatással van. Nem meglepő módon, a menekültekkel való szolidaritás az etnocentrizmus ellenében hat. A nyelvismeretre vonatkozó hipotézisünk e véleményegyüttes szintjén igazolást nyert, a német nyelv ismerete gyengíti az etnocentrikus gondolkodást.

Harmadik lépésként beemeltük a modellekbe a migrációs érintettség változóit: a modellek magyarázottsága számottevően egyik esetben sem emelkedett, de szignifikáns hatások kimutathatók. A távoli idegenek iránti toleranciát erősíti a külföldre való költözés határozott szándéka, de hipotézisünkkel ellentétben, a migrációs érintettség nem. A kelet-közép-európaiságot egyfajta „helyben maradás" jellemzi, míg a külföldre való költözési terv ugyanis gyengíti, addig az informális migrációs érintettség erősíti. Utóbbiról érdemes felidéznünk azt, hogy e véleményegyüttes a szomszédos országok nemzeteinek megítélésére vonatkozik, így a baráti, szomszédi, ismerettségi körben való „külföldi tapasztalat" jelenthet „átjárást" ezen országokba vagy akár ezen országokból való származást is. Megjegyzendő továbbá, hogy az új változókat is kontroll alatt tartva, a kelet-közép-európaiságot már az életkor is szignifikánsan befolyásolja: a fiatalabb generáció jobban elfogadja a környező népeket/nemzetiségeket. Az etnocentrizmust nem befolyásolja a migrációs érintettség, a magyarságot központba helyező gondolkodásmód független a migrációs tapasztalatoktól és tervektől. Végső soron ez a kontaktus hipotézis cáfolatát is jelenti, hiszen azt vártuk, hogy a migrációs tapasztalat az etnocentrizmus ellenében hat, azonban ez nem igazolódott.

Következtetések

Elemzésünkben a migrációs tapasztalat és a migrációs érintettség, illetve a társadalmi integráció előítéletekre gyakorolt hatását vizsgáltuk, figyelembe véve a társadalmi háttér, valamint a kontextus és kontaktus előítéletességet befolyásoló különböző aspektusait is. Első lépésben kétváltozós elemzéssel néztük meg a konkrét társadalmi és etnikai csoportokkal kapcsolatos előítéletek alakulását a szocio-demográfiai háttér, a migrációs tapasztalat, illetve a társadalmi integráció két formája – a társas kapcsolatok, illetve a társadalmi részvétel (Kovách 2017, Kovách–Hajdu–Gerő–Kristóf–Szabó 2016) – szerint. Elemzésünket kifejezetten az etnikai előítéletekkel kapcsolatos véleményegyüttesek magyarázómodelljeivel zártuk, amelyekbe a kétváltozós elemzések szempontjait, illetve az adatbázisban rendelkezésünkre álló, témánk szempontjából relevánsnak gondolt további magyarázó változókat is beemeltünk, az elméleti részben és a kutatási kérdéseknél és hipotéziseknél jelzett megfontolásból (például Messing és Ságvári (2019) modelljeihez kapcsolódóan).

Először azt találtuk, hogy látszólag (a két változós elemzések szintjén) bármilyen jellegű heterogenitás, „nyitottság" előmozdítja valamely negatív sztereotípia lebontását, csökkenti a másokkal szembeni elutasítást, mérsékli az előítéletességet. Országon belül minél nagyobb/heterogénebb településen lakik valaki, annál valószínűbb, hogy bizonyos társadalmi csoportokkal szemben elfogadóbb, valamint az országon kívüli migrációs tapasztalat több társadalmi csoporttal kapcsolatos negatív sztereotípiára is mérséklően hat és növeli a másság elfogadását. Az idegennyelv-ismeret és a társadalmi kapcsolatok formájában mért erősebb társadalmi integráció szintén „megnyitja" az előítéletek lebontásának lehetőségét. A társadalmi sérülékenység – például kiszolgáltatottabb munkaerőpiaci helyzet, alacsony iskolázottság – pedig erősíti az elutasítást, növeli a „zártságot", ahogyan erre korábbi elemzések is rámutattak (Fábián–Sik 1996, Neményi–Takács 2005, Örkény 2005, Dencső–Sik 2007, Örkény–Váradi 2010, Sik 2016, Messing–Ságvári 2016).

A társadalmi integráció másik formája – a társadalmi részvétel – szerint már ambivalensebb a kép, az integráció mellett a politikai attitűdök iránya – például ellenzéki–kormánypárti, illetve a baloldali–jobboldali önbesorolás – is meghatározó, azok, akik jobban kötődnek a jelenlegi politikai berendezkedéshez, a politikai diskurzus által negatívan beállított társadalmi csoportokkal szemben elutasítóbbak, mint azok, akik kritikusabban viszonyulnak a politikai intézményekhez.

Az elemzés második részében az etnikai előítéletek látens struktúráját igyekeztünk feltárni,[31] és azt találtuk, hogy háromféle elfogadó véleményegyüttes

31 További elemzési lehetőségként merül fel, hogy a sajátos vélemények alapján olyan társadalmi csoportokat (klasztereket) azonosítsunk, amelyek sajátos előítéletmintázattal

létezik: azonosítottunk egy *toleráns-elfogadó viszonyulást*, amely olyan „távoli" idegen csoportok, mint a migránsok, a menekültek, a muszlimok, az arabok elfogadása mellett a romák pozitív megítélését is tartalmazza. Egy másik véleményáramlat a szerbek, a románok, a szlovákok és az ukránok pozitív megítélésére épül, ezért *kelet-közép-európaiságnak* (vagy *nemzetiség-barát attitűd*nek) neveztük, harmadikként pedig beazonosítottunk egy explicit *etnocentrikus beállítódást*, amely a bárhol (Magyarországon, Nyugaton vagy Erdélyben) élő magyarok rokonszenvére épül. A három előítéletáramlat másképpen működik, ám közös bennük, hogy szocio-demográfiai jellemzők szerint kis mértékben, ám a társadalmi integráció, illetve a kontextus változók segítségével jól magyarázhatók regressziós modelljeinkben.

A társadalmi háttérváltozók közül a távoli idegenekkel kapcsolatos elfogadás szignifikáns összefüggést mutat a településváltozókkal és a havi jövedelemmel. Ezeket úgy értelmeztük, hogy az idegenellenesség inkább a kisvárosokban, illetve Budapesten markáns, és egyfajta jóléti sovinizmus is áthatja. A kelet-közép-európaiság szintén budapesti sajátosság, és jobbára a fiatalok sajátja, míg az etnocentrizmust inkább a falun élés erősíti az összesített végső modellben. A társadalmi integrációnak a részvételre vonatkozó formájában ismételten megjelenik a már korábban jelzett ambivalencia, azaz nemcsak az integrációnak, hanem a politikai attitűdök irányának a fontossága is. Ezzel magyarázható, hogy az intézményekbe vetett bizalom a távoli idegenek elfogadását gyengíti (azaz növeli az idegenellenességet, a „hivatalos" politikai diskurzussal egybecsengően) és erősíti a másik két gondolkodásmódot: csakhogy míg a kelet-közép-európaiság baloldaliasággal, vállalkozó szellemmel és idegennyelv-tudással, az etnocentrizmus jobboldaliasággal, kockázatkerüléssel és az idegennyelv ismeret hiányával társul. A vallásosság – előzetes hipotézisünk ellenére – csak a kelet-közép-európaiságot erősíti, a szubjektív integráltság mértéke pedig az etnocentrizmust. A menekültekkel kapcsolatos szolidaritás a távolinak tartott idegenek elfogadásában a legerőteljesebb kontextus-tényező: ez nemcsak azt jelzi, hogy a gondoskodás növeli a toleranciát, hanem azt is, hogy a karitatív civil szervezetben való aktivitás is elősegíti a toleráns gondolkodást.

Beigazolódott az is, hogy a markáns előítéletek társadalmilag is beágyazottak, ám természetüket sokkal nagyobb mértékben a társadalmi kontextus és értékvilág határozza meg, mint a kontaktus. A kontaktushipotézist, a migrációs érintettség hatását csak részlegesen tudtuk megerősíteni, és kijelenthetjük, hogy a társadalmi kontextus és értékvilág valójában felülírja a strukturális és kontaktushatásokat is.

---

bírnak. Jelen tanulmány kereteit e csoportok leírása, az adatok értelmezése azonban szétfeszítené.

Hivatkozások

Allport, G. W. (1954) *The nature of prejudice*. Addison-Wesley.

Balassa Sz. – Kovács A. (2010) Kontextus és kontaktus. A kontaktus-hipotézis vizsgálata magyarországi vegyes lakosságú településeken. *Alkalmazott Pszichológia* XII(1–2). 99–112.

Beréti L. – Tóth Cs. (2014) A magyar társadalom és az előítéletesség. *Hadtudományi Szemle* 7(2). 95–105.

Bernáth G. – Messing V. (2015) Bedarálva. Menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei. *Médiakutató*, XVI/4. 7–17.

Binder, J. – Zagefka, H. – Brown, R. – Funke, F. – Kessler, T. – Mummendey, A. – Maquil, A. – Demoulin, S. – Leyens, J.-P. (2009) Does contact reduce prejudice or does prejudice reduce contact? A longitudinal test of the contact hypothesis among majority and minority groups in three european countries. *Journal of Personality and Social Psychology, 96*(4). 843–856. https://doi.org/10.1037/a0013470

Csepeli Gy. – Fábián Z. – Sik E. (1998) Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények. In Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (szerk.) *Társadalmi riport* 1998. Budapest: TÁRKI. 458–489.

Csepeli Gy. – Örkény A. (2017) *Nemzet és migráció*. Budapest: ELTE TÁTK. http://tatk.elte.hu/oktatas/etananyagok

Dencső B. – Sik E. (2007) Adalékok az előítéletesség okainak és mértékének megismeréséhez a mai Magyarországon. *Educatio* 1. 50–66.

Dovidio, J. F. – Glick, P. – Rudman, L.A. (2005) *On the nature of prejudice: Fifty years after Allport.* Blackwell Publishing. https://doi.org/10.1002/9780470773963

Erős F. (2005) Az előítélet-kutatás dilemmái. In Neményi M. – Szalai J. (szerk.) *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Budapest: Új Mandátum. 353–375.

Erős F. (2007) Irányok és tendenciák az előítéletek kutatásában. *Educatio,* 16(1). 3–9.

Erőss G. – Gárdos J. (2007) Az előítéletesség-kutatások bírálatához. *Educatio,* 16(1). 307–322.

Fábián Z. – Sik E. (1996) Előítéletesség és tekintélyelvűség. In Andorka R. – Kolosi T. – Vukovich Gy. (szerk.) *Társadalmi riport* 1996. Budapest: TÁRKI. 381–402.

Feischmidt M. – Zakariás I. (2020) How Migration Experience Affects the Acceptance and Active Support of Refugees? Philanthropy and Paid Work of Hungarian Migrants in the German Immigrant Service. *Journal of Immigrant & Refugee Studies,*18/4, 481–497. DOI: 10.1080/15562948.2020.1724353

Forbes, H. D. (2004) Ethnic Conflict and the Contact Hypothesis. In Lee, Y. – McCauley, C. – Moghaddam, F. – Worchel, St. (szerk.) *The Psychology of Ethnic and Cultural Conflict*. Praeger. 69–88.

Kovách I. (szerk.) (2017) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban.* Budapest – Szeged: MTA TK – Belvedere Meridionale.

Kovách I. – Hajdu G. – Gerő M. – Kristóf L. – Szabó A. (2016) A magyar társadalom integrációs és rétegződésmodelljei. *Szociológiai Szemle,* 26(3). 4–27.

Messing V. – Ságvári B. (2016) „Ahogy »másokhoz« viszonyulunk, az tükrözi azt, amilyenek magunk vagyunk". In Takács J. – P. Tóth T. (szerk.) *Kisebbség, többség, többszörösség*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 59–81.

Messing V. – Ságvári B. (2019) *Still divided bur more open. Mapping European Attitudes Towards Migration Before and After the Migration Crisis.* Friedricht-Ebert-Stiftung.

Murányi I. (2006) *Identitás és előítélet*. Budapest: Új Mandátum.

Neményi M. – Takács J. (2005) Befogadás és idegenellenesség Európában és Magyarországon. *Esély*, 5. 24–52.

OECD (2020) *All Hands In? Making Diversity Work for All.* Paris: OECD Publishing., https://doi.org/10.1787/efb14583-en.

Örkény A. (2005) Hungarian National Identity: Old and New Challenges. *International Journal of Sociology*, 35(4). 28–48.

Örkény A. – Váradi L. (2010) Az előítéletes gondolkodás társadalmi beágyazottsága, nemzetközi összehasonlításban. *Alkalmazott Pszichológia,* XII(1–2). 29–46.

Pettigrew, Th. F. – Tropp, L. R. (2006) A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90(5). 751–783.

Schuetz, A. (1944) The Stranger: An Essay in Social Psychology. *American Journal of Sociology*, 49(6, May). 499–507. http://tucnak.fsv.cuni.cz/~hajek/ModerniSgTeorie/texty_seminar/schutzthe%20stranger.pdf

Sik E. (2016) The socio-demographic basis of xenophobia in contemporary Hungary. In Simonovits B. – Bernát A. (szerk.) *The social aspects of the 2015 migration crisis in Hungary*. Budapest: TÁRKI Social Research Institute. 41–57.

Sik E. – Simonovits B. – Szeitl B. (2016) Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban. *REGIO,* 2. 81–108.

Simonovits B. – Szeitl B. (2016) Menekültekkel és migrációs politikával kapcsolatos attitűdök Magyarországon és nemzetközi összehasonlításban. *Társadalmi riport*, 14(1). 422–441.

Sólyom A. (2017) Előítéletek rendszere a Magyarországgal szomszédos területeken élő magyar nemzetiségű 15–29 éves fiatalok körében. In Papp Z. A. (szerk.) *Változó kisebbség.* Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet, MCC – Tihanyi Alapítvány. 291–341.

Zick, A. – Wolf, C. – Küpper, B. – Davidov, E. – Schmidt, P. – Heitmeyer, W. (2008) The Syndrome of Group-Focused Enmity: The Interrelation of Prejudices Tested with Multiple Cross-Sectional and Panel Data. *Journal of Social Issues*, 64(2). 363–383. http://www.zora.uzh. ch/95228/1/zick_et_al.pdf

Zakariás I. (2018) *Jótékony nemzet. Szolidaritás és hatalom a kisebbségi magyarok segítésében.* Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet – Kalligram.

Absztraktok

Társadalmi egyenlőtlenségek és társadalmi integráció

Huszár Ákos – Kovách Imre – Kristóf Luca – Szabó Andrea

Társadalmi integráció és társadalmi rétegződés

A tanulmány témája a társadalmi rétegződés és integráció összefüggése, amelyet 2015-ben és 2018-ban felvett kvantitatív adatokon elemeztünk. Bemutatjuk az integrációs modell létrehozásának részleteit, a felhasznált dimenziók konstruálását és változásait a két felvételi időpont között. Választ kerestünk arra, hogy a normatív funkcionalista rétegződés-modell elemzésbe vonásával hogyan lehet jobban megérteni a társadalmi pozíció és az integráltság egymásra hatását és az ezt elősegítő, kikényszerítő integrációs mechanizmusok működését. Eredményeink szerint a foglalkozási csoportok és a vizsgált integrációs mechanizmusok között értelmezhető összefüggés mutatható ki. Az osztálymodell felső rétegei (leginkább a vállalkozók, a vezetők és értelmiségiek, az egyéb szellemiek) következetesen magasabb gyenge kötésszámról, alacsonyabb kirekesztettségérzetről és magasabb politikai részvételről számoltak be. Szintén nagyon hasonló, csak éppen pont fordított előjelű eredményeket tapasztaltunk a foglalkozáson alapuló modell alsó rétegeinél, leginkább a munkanélkülieknél és az alacsonyabb képzettséghez kötött segéd- és betanított munkát végzőknél. Ami talán a legérdekesebb fejlemény, hogy a munkaerőpiacról való kilépés, egész pontosan a nyugdíjas korba való belépés és a jelenlegi nyugdíjas státus nem változtatta meg lényegesen a gazdaságilag aktív időszakból eredő társadalmi előnyöket és hátrányokat.

Kulcsszavak: társadalmi integráció, egyenlőtlenségek, normák, kapcsolatok, részvétel, szubjektív kirekesztődés

Gerő Márton – Szabó Andrea

Struktúra és cselekvés: A politikai integráció mechanizmusai

A tanulmány célja, hogy áttekintse azokat a mechanizmusokat, amelyeken keresztül a politika hozzájárul a társadalom integrációjához. Az elmúlt években bemutattuk azt a folyamatot, ahogy a politikai rendszer hozzájárul az emberek együttélési feltételeinek újratermeléséhez és megteremtéséhez. Ezek a munkák elsősorban egy-egy, ezzel összefüggő részjelenség bemutatására szolgáltak. A jelen tanulmányban áttekintjük és összegezzük ennek a munkának az eredményeit. Ebben az áttekintésben, szakítva a politikai szociológia és a politikatudomány főáramával, azt hangsúlyozzuk, hogy kölcsönös kapcsolat van a társadalom különböző csoportjainak egymáshoz való viszonya és a politikai folyamatok között. Azaz, azt állítjuk, hogy a politikai cselekvéssé transzformálható konfliktusok saját történeti és strukturális beágyazottságuk és a politikai szereplők stratégiai cselekvéseinek közös eredményei.

Ez a megközelítés azt igényli, hogy visszatérjünk a politika és társadalom viszonyának rendszerszemléletű megközelítéseihez, valamint, hogy meghatározzuk azokat a területeket, ahol a politika és társadalom egymást kölcsönösen alakító folyamatai zajlanak. Ezek Charles Tilly munkássága alapján az újraelosztás, a civil társadalom és a politikai kommunikáció területei. Ezen a három területen a politika a társadalom csoportjai közötti viszonyt (az átjárhatóságot é csoporthatárokat) jelentősen befolyásolja. A jelen tanulmányban azt tekintjük át, hogy az elmúlt évtizedben az alakuló új rezsim, a Nemzeti Együttműködés Rendszere milyen módon próbálta a saját képére formálni a magyar társadalmat és ehhez a fenti három területen milyen eszközrendszert alkalmazott.

Kulcsszavak: politikai integráció, egyenlőtlenségek, politikai cselekvés, civil társadalom, újraelosztás

Balogh Karolina – Czibere Ibolya – Kovách Imre – Nemes-Zámbó Gabriella

Redisztribúció és társadalmi integráció

A tanulmány a jóléti és a projektalapú redisztribúció és a társadalmi integráció kapcsolatát vizsgálja, és elemzi a redisztribúció hatását a társadalmi egyenlőtlenségekre a 2015–2018 közötti időszakban. Az első rész a társadalmi jövedelmek formáit és jellemzőit mutatja be makroadatok és egy 2018-as adatfelvétel alapján. A jóléti transzferek közül a családtámogatásokat, a nyugdíjakat, a munkanélküli ellátásokat és a szociális támogatásokat (segélyek) és hatásukat elemezzük. A kutatási kérdéseink azok voltak, hogy a transzferek milyen arányban és összetételben érik el az eltérő státuszú háztartásokat, milyen mértékben érintettek az egyes integrációs csoportok a redisztribúciós jövedelmekben, és hogyan azonosíthatóak a pénzbeli jóléti transzferek elosztási irányain keresztül a társadalmilag intézményesített egyenlőtlenségek. A második rész a projektformában újraosztott fejlesztési és egyéb források felhasználásának társadalmi következményeit, és a forrásfelosztás centralizálásának a hatását vizsgálja a projektek hatékonyságára.

Kulcsszavak: társadalmi jövedelmek, jóléti redisztribúció, projektesedés, centralizáció, hatékonyság

Kormányzás és integráció

Pálné Kovács Ilona

A kormányzás területi (közép) szintjének integrációs szerepe

A tanulmány a közigazgatás területi szintjének szerepével, fejlődési trendjeivel és a magyar megyék helyzetével foglalkozik arra koncentrálva, hogy betöltenek-e integrációs, koordinációs szerepkört a középszintű önkormányzatok. A fejezet jelentős része egy két éve lefolytatott empirikus vizsgálat tapasztalataira épül, megállapítva, hogy a megyei önkormányzatok szinte teljesen perifériku pozíciót töltenek be a magyar kormányzati rendszerben. A jelenség részben összefügg az utóbbi időkben más országokban is tapasztalható centralizálási törekvésekkel, de alapvetően a magyar kormányzati és helyi, különösen nagyvárosi önkormányzati elit megyeellenességével magyarázható. A szerző megállapítja, hogy miután a teljes önkormányzati szektor jelentős veszteséget szenvedett el az utóbbi évtizedben, kicsi az esélye annak, hogy a középszintű képviseleti kormányzási szereplők megerősödjenek. Ugyanakkor, a megyei önkormányzatok koordinációs és inkább közvetett társadalomintegrációs szerepkörének kiesése jelentős hatékonysági, területi és társadalomintegrációs deficitiet eredményez a kormányzás egészének.

Kulcsszavak: középszintű kormányzás, koordináció, megyék, regionalizmus

Tamás Veronika

Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja

A fejezet a helyi szintű integrációt mutatja be. Helyi szinten, különösen a decentralizált országokban, a közvetlenebb kapcsolat lehetőséget teremt arra, hogy a politika szféráján kívül eső szereplők is érdemben részt vegyenek a döntéshozatalban, s befolyásuk legyen a helyi politika alakulására. A tanulmány a helyi szintű integráció számos dimenziója közül azt vizsgálja, hogy az állampolgárok, a civil szervezetek, valamint a vállalkozók hogyan kapcsolódnak be a helyi döntéshozatalba Magyarországon. Az integrációs mechanizmusok leírásán túl, reflektál azok korlátaira is. A társadalom más szereplőinek bevonása a helyi önkormányzatok számára jelentős előnyökkel járhat, ugyanakkor a gyakorlatban az tapasztalható, hogy részben a társadalom inaktivitása, részben pedig az önkormányzatok nyitottságának hiánya miatt a helyi szintű integráció csak bizonyos jól szituált társadalmi csoportokban erős (például értelmiség, vállalkozók), ám a helyi társadalom nagy részében erősen korlátozott.

Kulcsszavak: helyi kormányzás, helyi politika, civil szervezetek, politikai részvétel

Gerő Márton – Kerényi Szabina

A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció

A tanulmányban azt járjuk körül, hogy a civil társadalom társadalmi integrációban játszott szerepe hogyan függ össze a politikai keretfeltételekkel. Amellett érvelünk, hogy a civil társadalom működése elválaszthatatlan a politikai kontextusától, s a civil társadalommal kapcsolatban megfogalmazott, különböző integrációs funkciók részben ennek a kontextusnak a függvényei. Az integráció különböző funkciói nem tekinthetők adottnak, hiszen részben eltérő elméleti keretek között merülnek fel, s ezért hangsúlyozzuk, hogy a civil társadalom, társadalmi mozgalmak és a nonprofit szektor koncepcióit szükséges az integrációs lehetőségeik szempontjából felülvizsgálni.

A tanulmány elsősorban összefoglaló és áttekintő jelleggel tárgyalja a civil társadalom integrációs szerepét, s áttekinteni azokat a leírónak tekintett, ám valójában elvárásokkal terhelt koncepciókat, amelyek a civil társadalom fogalmához társulnak a rendszerváltástól kezdve. Ezeket a tendenciákat ugyanakkor az integrációs szerepváltozások magyarországi, elsősorban a Központi Statisztikai Hivatal, 2003 és 2018 között hozzáférhető, a nonprofit szervezetekre vonatkozó idősorainak elemzésével illusztráljuk és elemezzük. Mindezek alapján bemutatjuk, hogy a politikai keretfeltételek 2010-es változásai nem csupán a szervezett civil társadalom meggyengüléséhez vezettek, hanem a makropolitikai intézményes változások jelentős szerkezeti átalakulásokhoz is vezettek a civil szférán belül. Míg 2010 előtt az új demokráciákban megfigyelhető intézményesülési folyamatok mentek végbe, amelyekre a demokratikus elköteleződésű szervezetek központi szerepe és az erőforrások és beágyazottság lassú növekedése volt a jellemző, addig 2010 után azok a szervezetek erősödtek meg, amelyek kevésbé vagy egyáltalán nem hangsúlyozták a demokratikus szempontokat, miközben a szervezetek politikai beágyazottsága folyamatosan csökkent vagy stagnált. Ezzel párhuzamosan drasztikusan csökkent azon szervezetek száma és befolyása, amelyek korábban fontos szerepet játszottak a demokratikus közéletben.

Kulcsszavak: civil társadalom, integráció, társadalmi mozgalmak, nonprofit szektor, politikai lehetőségstruktúrák, politikai részvétel

Integrációs rendszerek

Illéssy Miklós – Huszár Ákos – Csizmadia Péter

Rugalmasság biztonság nélkül: munkaerőpiaci integrációs mechanizmusok Magyarországon a 2010-es években

A tanulmány célja, hogy összegezze a 2010-es évek munkaerőpiaci folyamatainak társadalomintegrációs szerepét Magyarországon. Kulcsfontosságú évtizedet hagytunk magunk mögött, amikor a foglalkoztatás bővülése soha nem látott mértéket öltött. A példátlan növekedésnek azonban komoly társadalmi költsége volt, mert a jóléti állam lebontása közben a munkaerőpiacról kiszorultak társadalmi védettség nélkül maradtak, valamint mert ugyan a munkaerőpiac felé utat találók anyagi helyzete abszolút értelemben javult, de a relatív deprivációs szintjük nem változott vagy romlott, és eközben érdekérvényesítési képességük jelentősen csökkent. Azaz, a mai magyar társadalom egyre inkább a munkaerőpiacon kívánja integrálni a társadalom tagjait. Ennek érdekében egyre gyengébb védelmet biztosít azok számára, akik idős koruk, tartós betegségük vagy munkanélküliségük miatt arra kényszerülnek, hogy távol maradjanak a munkaerőpiactól. A dezintegráció azokat érinti leginkább, akik a legkevesebb erőforrással rendelkeznek, a legkevésbé konfliktusképesek, illetve akik nem tudják problémáikat artikulálni a nyilvánosságban: vagyis a munkaerőpiactól kényszerűen távolmaradók mellett a „hagyományosan” rosszabb munkaerőpiaci pozícióval rendelkező nőket, fiatalokat és idősebb munkavállalókat. Kérdés, hogy fenntartható lesz-e a gazdasági növekedés visszaesése és a külföldi foglalkoztatás világjárvány okozta esetleges bezáródása után a jelenlegi szociális modell, vagy a munkaerőpiaci szempontból dezintegráltak helyzete tovább romlik.

Kulcsszavak: társadalmi integráció, munkaerőpiac, európai szociális modell, rugalmasság, foglalkoztatás

Kollányi Zsófia

Társadalmi integráció, egészség, egészségügy

Az egyéni, és különösen a populációs szintű egészségi állapotban összegződik egy társadalom állapota és a benne zajló, az egyéneket többé vagy kevésbé közvetlenül érintő, hosszú távú folyamatok. A tanulmányban bemutatjuk az egészségi állapot alakulásának szociológiai modelljét, az alapvető okok elméletét, mely szerint az egészségi állapotot a különféle alapvető erőforrásokhoz (a tudáshoz, a pénzhez, a kapcsolatokhoz, a hatalomhoz) való hozzáférés alakítja, ezt pedig együttesen az egyén társadalomban betöltött helye és a társadalom struktúrája. A tanulmány második részében pillanatképet adunk a magyar társadalom egészségi állapotáról, az egészségi állapotot befolyásoló tényezőkről, valamint ezek megoszlásáról a társadalmon belül. Végül, az integrációs modell és az egészségi állapot kapcsolatát vizsgáljuk meg egyszerű statisztikai módszerekkel. Elemzésünk szerint az egészségi állapot alakulásának magyarázatában dominálnak a strukturális tényezők (például a jövedelem vagy az iskolázottság), de az integrációs modellben szereplő további változók, így például a normakövetés és a politikai aktivitás is, összefüggést mutatnak az egészségi állapottal.

Kulcsszavak: egészségi állapot; egészség-egyenlőtlenség; egészségügyi rendszer; az egészség társadalmi meghatározói

A részek és az egész

Bárdi Nándor

Közeli távolság. Magyarország és a határon túli magyarok viszonyairól

Ez a dolgozat a magyar állam határon túli magyarokkal kapcsolatos, utóbbi három évtizedbeli politikáját tekinti át. Ennek az integrációs kérdésnek az alapja az, hogy a magyar etnokulturális közösség és Magyarország határai nem esnek egybe, a határon túli magyarok pedig ebben a történetileg szétszakított és szétfejlődött közösségben egyenrangúként kívánnak jelen lenni, és ez Magyarország számára sem közömbös, mert a kulturális, nyelvi, rokoni, baráti kapcsolataikon túl az ország 1920 előtti történetének is szerves részét képezik ezek a régiók. Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek társadalomintegrációs képességének gyakorlatát az utóbbi három évtized folyamatában vizsgálom. Tehát, Magyarország kin-state politikájáról, a magyar–magyar kapcsolatokról lesz szó, leíró módon, az eddigi szakirodalom alapján. Az ehhez kapcsolódó, de más léptékű, a magyar politikai közösségen belül a nemzet körül zajló klasszifikációs harcról, azaz a modernizációs fejlődési idealizmus és a nemzeti öncélúság avagy az alkotmányos patriotizmus és a virtuális nemzet intézményesítése-stratégiáinak versenyéről egy másik tanulmányban kell szólni (Kiss 2013).

Ebben az írásban először száz év kormányzati vízióiról lesz szó. Majd a nyelvi, fogalmi birtokbavételt, illetve a határon túli magyarokhoz való viszony társadalmi megítélésének változásait tekintem át. Ezt követően az 1989 utáni budapesti kormányzatok magyarságpolitikáját és a határon túli magyarok anyaországi jogi helyzetének változását tárgyalom. Külön foglalkozom az ennek szerves részét képező támogatáspolitikával. A dolgozat utolsó fejezetében a Magyarországra történő, különböző célú szomszédországi bevándorlást és az áttelepülők integrálódását követem nyomon. Végezetül pedig, rövid összegzést adok.

Kulcsszavak: szomszédságpolitika, magyarságpolitika, kin-state policy, etnopolitika, nemzetiesítés, kisebbségpolitika, egymásról alkotott kép, önkép

Papp Z. Attila – Zsigmond Csilla

Kontextus vagy kontaktus?
Előítélet-rendszerek és migrációs tapasztalatok

Tanulmányunkban a másság elfogadása–elutasítása mintázatainak általános és sajátosabb jellemzőinek feltárását tűztük célul a kontextus és kontaktus elméleti megközelítésébe ágyazva, a szocio-demográfiai változók, a migrációs tapasztalat, a belső mobilitás és a társadalmi integráció témái szerint. Elemzésünkben a tágabban értelmezett kontextus heterogenitásának előítéletességet mérséklő hatását járjuk körül, különös tekintettel a migrációs tapasztalat negatív sztereotípiák lebontását elősegítő tetten érhető jellegzetességeire. Vizsgálatunk alátámasztja a korábbi felmérések azon eredményeit, miszerint a szocio-demográfiai háttér összefügg az előítéletességgel – például az iskolázottsággal –, és fogódzókkal szolgálhat a társadalmi integráció, valamint az általánosabb politikai klíma előítéletek mintázataira gyakorolt hatásának feltárásában is.

Kulcsszavak: előítéletek, migráció, integráció, kontextus, kontaktus, Magyarország

A kötet szerzői

Balogh Karolina
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos segédmunkatárs

Bárdi Nándor
Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos főmunkatárs, történész

Czibere Ibolya
Debreceni Egyetem, Szociológia és Szociálpolitika Tanszék, habil. egyetemi docens

Csizmada Péter
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos munkatárs

Gerő Márton
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos munkatárs; ELTE Társadalomtudományi Kar, Szociológia Tanszék, egyetemi adjunktus

Huszár Ákos
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos munkatárs

Illéssy Miklós
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos munkatárs

Kerényi Szabina
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos segédmunkatárs

Kollányi Zsófia
ELTE Társadalomtudományi Kar, egyetemi adjunktus

Kovách Imre
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos tanácsadó; Debreceni Egyetem, Szociológiai és Szociálpolitikai tanszék, egyetemi tanár

Kristóf Luca
Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos főmunkatárs

Nemes-Zámbó Gabriella
Debreceni Egyetem, HTDI Szociológia és Társadalompolitika program, PhD hallgató

Pálné Kovács Ilona
Akadémikus; Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatóprofesszor; Pécsi Tudományegyetem Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, egyetemi tanár

Papp Z. Attila
Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos tanácsadó; Miskolci Egyetem, BTK, ATTI, egyetemi tanár

Szabó Andrea
Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos főmunkatárs; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, egyetemi adjunktus

Tamás Veronika
ELTE Állam- és Jogtudományi kar, Politikatudományi Intézet, megbízott előadó; Társadalomtudományi Kutatóközpont, tudományos referens.

Zsigmond Csilla
Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, tudományos segédmunkatárs

Abstracts

Integration mechanisms in Hungarian society

Social inequalities and social integration

Ákos Huszár – Imre Kovách – Luca Kristóf – Andrea Szabó

Social integration and stratification

The topic of the paper is the relationship between social stratification and integration, which was analysed on quantitative data collected in 2015 and 2018. We present the details of the creation of the integration model, the construction of the dimensions used and the changes between the two recording dates. We sought an answer for how to better understand the interplay between social position and integration and the functioning of integration mechanisms that assist and force it by including it in the analysis of the normative functionalist stratification model. According to our results, there is an interpretable correlation between the occupational groups and the examined integration mechanisms. The upper strata of the class model (mostly entrepreneurs, managers and intellectuals and other white-collar workers) have consistently reported higher weak bond numbers, lower feelings of exclusion, and higher political participation. We also found very similar results, with only the opposite sign, in the lower strata of the occupation-based model, mostly among the unemployed and those with auxiliary and trained work linked to lower qualifications. What is perhaps the most interesting development is that leaving the labour market, more precisely entering retirement age, and the current retirement status have not significantly changed the social benefits and disadvantages of an economically active period.

Keywords: social integration, inequalities, norms, networks, participation, exclusion

Márton Gerő – Andrea Szabó

Structure and action
Mechanisms of political integration

The aim of this paper is to review the mechanisms through which politics contributes to the integration of society. In recent years, we have presented the process by which the political system contributes to the reproduction and creation of living conditions for people. These works were mainly used to present a related sub-phenomenon. In the present paper, we review and summarise the results of this work. In this review, breaking with the mainstream of political sociology and political science, we emphasise the interaction between the different groups in society and political processes. That is, we argue that conflicts that can be transformed into political action are the joint results of their own historical and structural embeddedness and the strategic actions of political actors.

This approach requires a return to systemic approaches to the relationship between politics and society, and to identify areas where the mutually transforming processes of politics and society are taking place. These are areas of redistribution, civil society, and political communication, based on the work of Charles Tilly. In these three areas, policy has a significant impact on the relationship between groups in society (interoperability and group boundaries). In the present paper, we review the ways in which the emerging new regime, the System of National Cooperation, has tried to shape Hungarian society in its own image over the past decade, and the system of tools used for this in the above three areas.

Keywords: political integration, inequalities, political action, civil society, redistribution

Karolina Balogh – Ibolya Czibere – Imre Kovách –
Gabriella Nemes-Zámbó

Redistribution and social integration

The paper examines the relationship between welfare and project-based redistribution and social inclusion and analyses the impact of redistribution on social inequalities in the period 2015–2018. The first part presents the forms and characteristics of social incomes based on macro data and a 2018 survey. Among welfare transfers, we analyse family benefits, pensions, unemployment benefits and social benefits (allowances) and their impact. Our research questions were on the proportion and composition of transfers reaching households with different statuses, the extent to which each integration group is affected in redistributive

income, and how socially institutionalised inequalities can be identified through the distribution of monetary welfare transfers. The second part examines the social consequences of the use of redistributed development and other resources in project form, and the impact of centralising resource allocation on project effectiveness.

Keywords: social incomes, welfare redistribution, projectification, centralisation, efficiency

Governance and integration

Ilona Pálné Kovács

Integrational role of meso-level governance

The paper deals with the role of the territorial level of public administration, its development trends and the situation of the Hungarian counties, focusing on whether middle-level local governments play an integration and coordination role. A significant part of the chapter is based on the experience of an empirical study conducted two years ago, finding that county self-governments occupy an almost completely peripheral position in the Hungarian government system. The phenomenon is partly related to the recent centralisation efforts in other countries, but it can be explained mainly by the anti-county feelings of the Hungarian government and local, especially metropolitan self-government elites. The author notes that after the significant losses suffered by the entire local government sector over the past decade, there is little chance that mid-level representative governance actors will strengthen. At the same time, the loss of the coordinating and rather indirect social integration role of county self-governments results in significant efficiency, territorial and social integration deficits for the government as a whole.

Keywords: meso-level governance, co-ordination, counties, regionalism

Veronika Tamás

Integration of municipalities and local society

This chapter introduces local level integration. At the local level, especially in decentralised countries, a more direct link provides an opportunity for actors outside the political sphere to participate meaningfully in decision-making and to influence local policy developments. Among the many dimensions of integration at the local level, the paper examines how citizens, non-governmental organisations and entrepreneurs are involved in local decision-making in Hungary. In addition to describing integration mechanisms, it also reflects on their limitations. Involving other actors of society can bring significant benefits to local governments, but in practice it can be seen that integration is strong only among certain well-situated social groups (e.g. intellectuals, entrepreneurs), partly due to inactivity in society and partly due to the lack of openness of local governments. but it is severely limited in much of local society.
Keywords: local governance, local politics, ngo, political participation

Márton Gerő – Szabina Kerényi

The changing roles of civil society and social integration

In this paper we discuss the relationship between the role of civil society in social integration, and the political opportunity structures. We argue that the operation of the civil society is inseparable from its political context, and that the various integrative functions of civil society depend on this very context. The different functions of integration emerge cannot be considered as given, as they emerge between various theoretical frames; therefore, we emphasize the necessity to discuss the concepts of civil society, the social movements and the non-profit sector from the perspective of integration.

This study primarily gives an overview of the integrative role of civil society and discuss the concepts of civil society that are regarded as descriptive, but actually loaded with expectations, since the regime change. At the same time, we will illustrate these tendencies with the analysis of data primarily from the Central Statistical Office available between 2003 and 2018, which concern the changing roles of integration in Hungary. Based on these, we present that the change of political opportunity structures after 2010 have not only led to a weakening of the institutional civil society, but that the changes in the macropolitical structures have also resulted in a significant structural change within the civil sphere. While before 2010, institutional processes typical for new democracies could be observed,

where organizations engaged into democratic establishment were central, just like their resources and their embeddedness, after 2010, organizations that did not emphasize democratic principles became more influential. At the same time, the number and the influence of organizations that previously had a major role in the democratic public life has declined reasonably.
Keywords: civil society, integration, social movements, non-profit sector, Political Opportunity Structures, political participation

Integration systems

Miklós Illéssy – Ákos Huszár – Péter Csizmadia

Flexibility without security
Labour market integration mechanisms in Hungary in the 2010s

The aim of the paper is to summarise the role of social integration in the labour market processes of the 2010s in Hungary. We have left behind a key decade, when employment growth reached unprecedented proportions. However, the unprecedented growth had serious social costs, as those excluded from the labour market during the break-up of the welfare state were left without social protection, and because the financial situation of those entering the labour market improved in absolute terms, but their relative deprivation has not changed or worsened, and in the meanwhile their ability to enforce their interests has been significantly reduced. That is, today's Hungarian society increasingly wants to integrate the members of society into the labour market. To this end, it provides increasingly weak protection for those who, due to old age, long-term illness or unemployment, are forced to stay out of the labour market. Disintegration affects those most with the fewest resources, the least capable of conflict and those unable to articulate their problems in public: that is, women, young people and older workers who are “traditionally” in a worse position in the labour market, in addition to those who are forced out of the labour market. The question is whether the current social model or the situation of those disintegrated from the labour market will continue to deteriorate after the slowdown in economic growth and the possible shut-down of foreign employment caused by the pandemic.
Keywords: social integration, labour market, European Social Model, flexibility, employment

Zsófia Kollányi

Social integration, health, healthcare

The state of health at an individual, and especially at the population level, sums up the state of a society and the long-term processes that take place in it, which affect individuals more or less directly. In this paper, we present a sociological model of health status development, the theory of root causes, according to which health status is shaped by access to various basic resources (knowledge, money, relationships, power), and this is the individual's place in society and the structure of society. In the second part of the paper, we provide a snapshot of the health status of Hungarian society, the factors influencing health status, and their distribution within society. Finally, we examine the relationship between the integration model and health status using simple statistical methods. According to our analysis, structural factors (such as income or education) dominate in explaining health status developments, but other variables in the integration model, such as compliance with norms and political activity, also show a correlation with health status.
Keywords: health status, health inequalities, health care system, social determinants of health

The parts and the whole

Nándor Bárdi

Close distance
Relations between Hungary and Hungarians living in the neighbouring countries

This dissertation reviews the Hungarian state's policy towards Hungarians living across the border over the past three decades. The basis of this integration issue is that the borders of the Hungarian ethno-cultural community and Hungary do not coincide, and Hungarians across the border want to be on an equal footing in this historically fragmented and developed community, and this is not indifferent to Hungary either, because culturally and linguistically, in addition to their kinship and friendship, these regions are also an integral part of the country's pre-1920 history. I examine the practice of the social integration capacity of Hungary and the minority Hungarian communities in the process of the last three decades. Thus, we will talk about Hungary's kin-state policy, Hungarian-Hungarian rela-

tions, in a descriptive way, based on the literature so far. On the related, but on a different scale, classification struggle around the nation within the Hungarian political community, i.e. the developmental idealism of modernisation and national self-interest, or the institutionalisation of constitutional patriotism and the virtual nation competition for its strategies should be discussed in another paper (Kiss 2013).

This writing will first discuss the visions of a government of a hundred years. Next, I will review the linguistic and conceptual possession and the changes in the social perception of the relationship with Hungarians across the border. Following this, I discuss the Hungarian policy of the post-1989 Hungarian governments and the change in the legal situation of Hungarians living abroad. I will deal specifically with the subsidy policy, which is an integral part of this. In the last chapter of the dissertation, I follow the immigration to Hungary from neighbouring countries for different purposes and the integration of the settlers. Finally, I will give a brief summary.

Keywords: neighbourhood policy, Hungarian policy, kin-state policy, ethno politics, nationalisation, minority policy, image of each other, self-image

Attila Papp Z. – Csilla Zsigmond

Context or contact? Prejudice systems and migration experiences

In our paper, we aimed to explore general and more specific features of patterns of acceptance-rejection of otherness embedded in a theoretical approach to context and contact, according to the themes of socio-demographic variables, migration experience, internal mobility, and social integration. In our analysis, we revisit the prejudice-moderating effect of the heterogeneity of the broader context, with particular reference to the characteristics of the migration experience that help to break down negative stereotypes Our study supports the findings of previous surveys that prejudice is associated with socio-demographic background, such as education, and may also serve as an aid for exploring the impacts of social integration and the more general political climate on patterns of prejudice.

Keywords: prejudices, migration, social integration, social context, social contacts, Hungary

The authors

Balogh, Karolina
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Junior Research Fellow

Bárdi, Nándor
Institute for Minority Studies, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Senior Research Fellow, Historian

Czibere, Ibolya
University of Debrecen, Department of Sociology and Social Policy, Habil. Associate Professor

Csizmadia, Péter
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Fellow

Gerő, Márton
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Fellow; Eötvös Loránd University, Faculty of Social Sciences, Department of Sociology, Assistant Professor

Huszár, Ákos
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Fellow

Illéssy, Miklós
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Fellow

Kerényi, Szabina
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Junior Research Fellow

Kollányi, Zsófia
Eötvös Loránd University, Faculty of Social Sciences, Senior Lecturer

Kovách, Imre
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Chair; University of Debrecen, Department of Sociology and Social Policy, University Professor

Kristóf, Luca
Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Senior Research Fellow

Nemes-Zámbó, Gabriella
University of Debrecen, DSH, Sociology and Social Policy Program, PhD Student

Pálné Kovács, Ilona
Member of the Hungarian Academy of Sciences; Institute for Regional Studies, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Professor; University of Pécs, Department of Political Science and International Studies, University Professor

Papp Z., Attila
Institute for Minority Studies, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Research Chair; Miskolc University, Faculty of Arts, University Professor

Szabó, Andrea
Institute for Political Science, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Senior Research Fellow; Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Assistant Professor

Tamás, Veronika
Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Institute for Political Science, Lecturer; Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Scientific Desk Officer.

Zsigmond, Csilla
Institute for Minority Studies, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence, Junior Research Fellow